

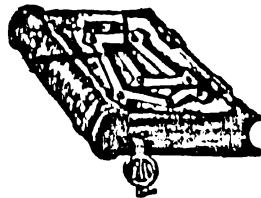
Preußisches Staatsrecht.

Von

Conrad Bornhak.

Erster Band.

== Zweite Auflage. ==



Breslau 1911.
Verlag von Alfred Tangelwort.



Ewiger Bund

<https://www.ewigerbund.org>



Vaterländischer Hilfsdienst

<https://www.hilfsdienst.net/>

Vorwort.

„Volksrecht, nicht Juristenrecht!“ — das muß der leitende Grundsatz für die Rechtsentwicklung der Zukunft sein. Das Recht soll dem Volke nicht als fremdartige Erscheinung entgegen treten, die nur Juristen verstehen und erklären können, sondern als Rechtsüberzeugung in der Brust jedes Volksgenossen wirken. Und der Jurist hat nicht als Mitglied einer besonderen Kaste der Nation ein dieser fremdartiges Recht vorzutragen, dessen Ergebnisse im einzelnen Falle Zweifel und Kopfschütteln erregen, sondern nur das im Volke lebende Recht zu weisen. Mit Erreichung dieses Ideals werden wir ein wahrhaft volkstümliches Recht haben.

Die Juristen allein können das aber nicht machen. Alle Kreise des Volkes müssen an ihrem Teile dazu mitwirken. Die erste Voraussetzung dazu ist es, daß sie sich selbst die notwendige Rechtskenntnis verschaffen. Für jeden, der die Zeichen der Zeit zu deuten vermag, ist dieses Streben klar erkennbar. Ueberall regt sich der Wunsch nach Rechtskenntnis. Architekten und Ingenieure, Landwirte und Offiziere hören auf ihren höchsten Bildungsstätten bereits mit Eifer und Erfolg juristische Vorträge, Studierende aller Fakultäten drängen sich zu Vorlesungen, die die Grundlagen allgemeiner Rechtskunde vermitteln, Lehrer und Lehrerinnen der Fortbildungsschulen glauben ohne ein gewisses Maß von Rechtskenntnissen ihren Aufgaben nicht mehr genügen zu können. Viele solcher Vorlesungen habe ich zu verschiedenen Zeiten selbst gehalten, und dabei das allgemeine Trachten und seine Erfolge kennen gelernt. Und schon regt sich für höhere und niedere Schulen das Verlangen nach Rechts- und Bürgerkunde. Die Lehrer des Rechts dürfen dem Zuge der Zeit sich nicht verschließen.

Mehr als das Privatrecht ist das öffentliche Recht dem allgemeinen Verständnis zugänglich. Während jeder nur gewisse Arten von Privatrechtsgeschäften regelmäßig einzugehen pflegt, treten alle Seiten des öffentlichen Rechtes, namentlich die Verfassung und Verwaltung, dem einzelnen alltäglich näher. Tatsächlich kann kaum jemand noch ohne eine gewisse staatsrechtliche Bildung auskommen. Wie seinen Goethe und Schiller sollte daher jeder ein Handbuch des Reichs- und des Landesstaatsrechtes besitzen.

Das Reichsstaatsrecht ist in neuerer Zeit stark in den Vordergrund getreten. Verkörpert sich doch im Reiche der alte Einheitstraum des deutschen Volkes und spielen sich die großen weltbewegenden Ereignisse unserer Geschichte jetzt auf dem Boden des Reiches ab. Und doch ist auch dem Landesstaatsrecht seine hohe Bedeutung geblieben. Das gilt insbesondere von dem Staatsrechte Preußens, das beinahe zwei Drittel des Deutschen Reiches umfaßt.

Bei der notwendig gewordenen neuen Auflage meines Preussischen Staatsrechtes habe ich mich bemüht, in jeder Hinsicht den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht zu werden. Alle Ergebnisse juristischer Forschung verwertend, sei es, daß sie angenommen, sei es, daß sie abgelehnt werden, ist das Buch doch nicht bloß für Juristen geschrieben. Ohne seinen wissenschaftlichen Charakter zu verleugnen, soll es in seiner Gemeinverständlichkeit dem Streben aller Gebildeten unseres Volkes nach Rechtsverständnis dienen.

Der vorliegende erste Band enthält das Verfassungsrecht, der zweite und dritte werden das Verwaltungsrecht umfassen.

Möge das Buch in seiner neuen Gestalt seine Aufgabe erfüllen und seinerseits beitragen zur Erreichung des Zieles: „Volkrecht, nicht Juristenrecht!“

Meran, Ostern 1911.

Conrad Bornhak.

Inhaltsverzeichnis.

Erstes Buch.

Grundzüge der preußischen Verfassungsgeschichte.

	Seite
§ 1. Grundlagen	1
§ 2. I. Die Begründung des Staates (1134—1415)	2
§ 3. II. Der Patrimonialstaat (1415—1604)	8
§ 4. III. Die Herstellung der absoluten Monarchie (1604—1713)	15
§ 5. IV. Die Blüte des absoluten Beamtenstaates (1713—1740)	24
§ 6. V. Der fredericianische Staat und der Untergang der alten Monarchie (1740—1807)	29
§ 7. VI. Die Zeit der Reformen und der Revolution (1807 bis 1848)	36
§ 8. VII. Preußen als konstitutioneller Staat (1848—1867)	49
§ 9. VIII. Preußen als Glied des Bundesstaates (1867 bis jetzt)	57

Zweites Buch. Allgemeine Lehren.

Erster Abschnitt. Grundbegriffe.

§ 10. Der Begriff des Staates	64
§ 11. Staatsrechtlicher Charakter des preußischen Staates	67
§ 12. Das preußische Staatsrecht	72
§ 13. Systematik des preußischen Staatsrechtes	75

Zweiter Abschnitt. Die Lehre von den Rechtsquellen.

Kap. I. Das geschriebene Recht.

§ 14. Die Hausgesetze	79
§ 15. Das vom Staate gesetzte Recht	86
§ 16. Insbesondere die Verfassungsgesetze	92

Kap. II. Das ungeschriebene Recht.		Seite
§ 17.	Das Gewohnheitsrecht	98
§ 18.	Sonstige ungeschriebene Rechtsquellen	102
Kap. III. Quellenfassungen und Literatur.		
§ 19.	Quellenfassungen	108
§ 20.	Literatur	118

Drittes Buch. Das Verfassungsrecht.

Erste Abteilung. Die Faktoren des Staates.

Erster Abschnitt. Vom Subjekte der Herrschaft.

Kap. I. Von den Rechten des Königs.

§ 21.	Geschichtliche Entwicklung des preussischen Königtums . .	126
§ 22.	Staatsrechtliche Stellung des Königtums	131
§ 23.	Die formelle Regierung des Königs, insbesondere die Ministerverantwortlichkeit	138
§ 24.	Die Ministerverantwortlichkeit des gegenwärtigen preussischen Reiches	144
§ 25.	Ehrenrechte des Königs	151
§ 26.	Vermögensrechte des Königs	157

Kap. II. Erwerb und Verlust der Herrschaft.

§ 27.	Entwicklung des Thronfolgerechtes	162
§ 28.	Rechtliches Wesen der Thronfolge	167
§ 29.	Das Thronfolgerecht	173
§ 30.	Die Thronfolgeordnung	182
§ 31.	Die außerordentliche Thronfolge	186
§ 32.	Der Regierungsantritt	191
§ 33.	Der Verlust der Herrschaft	196

Kap. III. Ausübung der Herrschaft für den König.

§ 34.	Fälle der Regentschaft	200
§ 35.	Wesen der Regentschaft	204
§ 36.	Berufung zur Regentschaft	210
§ 37.	Das Aufhören der Regentschaft	219
§ 38.	Die Regierungstellvertretung	224

Zweiter Abschnitt. Von den Objekten der Herrschaft.

Kap. I. Das Staatsgebiet.

§ 39.	Der Umfang des Staatsgebietes	230
§ 40.	Rechtsverhältnisse des Staatsgebietes	238

Kap. II. Die einzelnen Staatsangehörigen.

Erster Titel. Das gemeine Recht der Staatsangehörigen.

	Seite
§ 41. Geschichtliche Entwicklung	245
§ 42. Charakter der Staatsangehörigkeit	253
§ 43. Reichs- und Staatsangehörigkeit	259
§ 44. Erwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit	264
§ 45. Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit	276
§ 46. Die Rechte der Staatsangehörigen	285
§ 47. Insbesondere die sogenannten Grundrechte	291

Zweiter Titel. Besondere Klassen der Staatsangehörigen.

§ 48. Die ständische Rechtsordnung	297
§ 49. Der niedere Adel	307
§ 50. Die Mediatisirten. Allgemeines	316
§ 51. Die einzelnen Mediatisirten	326
§ 52. Die persönlichen Rechtsverhältnisse der Mediatisirten	332
§ 53. Die dinglichen Rechte der Mediatisirten	346
§ 54. Erwerb und Verlust der Vorrechte der Mediatisirten	355
§ 55. Die Depossedirten	359
§ 56. Das fürstliche Haus Hohenzollern	364
§ 57. Das königliche Haus	371

Dritter Abschnitt. Von der Volksvertretung.

§ 58. Das ständische System	380
§ 59. Wesen der Volksvertretung	385
§ 60. Die Rechtsgrundlagen des Herrenhauses	391
§ 61. Die Zusammensetzung des Herrenhauses	398
§ 62. Das Abgeordnetenhaus. Die Wahlbezirke und die Wahlfähigkeit	405
§ 63. Die Vollziehung der Wahlen	413
§ 64. Dauer des Abgeordnetenbienstes	419
§ 65. Sonderstellung der Volksvertreter	423
§ 66. Berufung, Vertagung und Schließung des Landtages	432
§ 67. Geschäftsgang der beiden Häuser des Landtages	439
§ 68. Verhältnis der beiden Häuser des Landtages zur Staatsregierung und untereinander	451
§ 69. Die formellen Befugnisse des Landtages	453

Zweite Abteilung. Die Funktionen des Staates.

Erster Abschnitt. Von der Regierung.

§ 70. Begriff der Regierung	461
§ 71. Der Erlaß von Rechtsnormen	465
§ 72. Der Erlaß tatsächlicher Anordnungen	471

	Seite
§ 73. Die Ausführungsverordnungen	475
§ 74. Das Organisationsrecht	482
§ 75. Das Recht, Aemter, Titel und Ehren zu verleihen . .	489
§ 76. Das Recht der Obergewalt	499

Zweiter Abschnitt. Von der Gesetzgebung.

§ 77. Geschichtliche Entwicklung des Gesetzesbegriffes	503
§ 78. Das Wesen des Gesetzes	514
§ 79. Der Geschäftsgang bei Erlass der Gesetze	522
§ 80. Die Gegenstände der Gesetzgebung	532
§ 81. Königl. Verordnungen mit Gesetzeskraft	538
§ 82. Verkündung und Verbindlichkeit der Gesetze	547
§ 83. Die Schranken der Gesetzgebung	556
§ 84. Aufhebung der Gesetze	560

Dritter Abschnitt. Von der richterlichen Gewalt.

§ 85. Geschichtliche Entwicklung der königlichen Justizgewalt .	567
§ 86. Die verfassungsmäßige Justizgewalt	573
Register	579



Erstes Buch.

Grundzüge der preussischen Verfassungsgeschichte.

§ 1. Grundlagen.

Jede Darstellung der öffentlichen Verhältnisse Deutschlands oder eines Teils von ihm ist erschwert durch die Doppelbildung des Reichs- und Landesrechtes. Das Staatsrecht Englands und Frankreichs ist das eines einheitlichen staatlichen Organismus, der alle Eigenschaften eines solchen in sich vereinigt. Anders in Deutschland. Das Reichsstaatsrecht läßt auf den ersten Blick erkennen, daß wir es mit einer unvollständigen staatlichen Bildung zu tun haben, die große Gebiete der staatlichen Tätigkeit nicht für sich in Anspruch nimmt, sondern selbständigen staatlichen Organisationen überläßt. Dieselbe Unvollkommenheit wohnt andererseits den Einzelstaaten bei. Es ist offenbar, daß sie allein nicht bestehen können, sondern einer ergänzenden staatlichen Gewalt bedürfen. Reich und Einzelstaat zusammen stellen erst das dar, was z. B. in England und Frankreich der Staat ist. Diese Wechselwirkungen zwischen dem Reiche und seinen Teilen ziehen sich durch die ganze deutsche Entwicklung hindurch, indem bald das eine, bald das andere den vorwiegenden Faktor des staatlichen Lebens darstellt, ohne daß doch jemals einer von beiden ganz verschwände.

Was insbesondere Preußen betrifft, so ist in dem Stammlande der Monarchie, der Mark Brandenburg, die Einwirkung der Reichsgewalt aus Gründen, die sich im Laufe der Darstellung ergeben werden, schwächer gewesen als in anderen Gebieten. Es erklärt sich hieraus, daß schon in frühen Zeiten das Staatswesen eine von Kaiser

und Reich verhältnismäßig wenig beeinflusste Entwicklung einschlagen konnte, und man bei einem Ueberblicke über die preussische Verfassungsgeschichte zeitweise ganz die Zugehörigkeit zum Reiche vergessen kann. Die nordöstlichen Marken haben daher schon in früherer Zeit, wo die anderen Gebiete noch nicht viel mehr sind als bloße Amtssprengel des Reiches, den Charakter besonderer staatlicher Organisationen, die nur in einer bald mehr bald minder hervortretenden Abhängigkeit zum Reiche stehen.

Mächtiger als die Reichsgewalt wirkt aber auf das brandenburg-preussische Staatswesen ein das öffentliche Leben Deutschlands überhaupt. Dieselben politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gesetze bestimmen die Entwicklung Brandenburg-Preussens wie der übrigen deutschen Länder. Besonders in den Gebieten des Ostens, wo dieselbe Besitzschichtung vorhanden ist, wie in Preußen, vollzieht sich die Entwicklung des öffentlichen Rechts fast in denselben Formen nach denselben Zielen hin wie in Brandenburg. Dadurch wird das an sich von einer höheren staatlichen Einwirkung ziemlich unabhängige Verfassungsrecht Brandenburg-Preussens in den verschiedenen Zeitperioden zum Spiegelbilde der deutschen Landesverfassung überhaupt.

§ 2. I. Die Begründung des Staates (1134—1415)¹⁾.

Unter den Gebieten, welche sich bei dem Absterben der Reichsgewalt als selbständige staatliche Bildungen entwickelten, sind für das Gesamtleben Deutschlands besonders drei an der Ostgrenze gelegene zu größerer Bedeutung gelangt, Brandenburg, Oesterreich und Sachsen. Der politische Aufschwung aller drei Gebiete ist das Ergebnis derselben Ursachen.

Die Nationalität der drei Gebiete ist keine gemischte, sondern durchaus deutsch, obgleich die ursprünglichen Einwohner slavischen Ursprungs waren. Insbesondere in Brandenburg ist die schon an und für sich dünn gesäete slavische Bevölkerung durch zahllose Kämpfe fast ausgerottet, und ein breiter Strom deutscher Einwanderer nieder-

¹⁾ Vgl. *Bornhauf*, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903, S. 1 ff.; *Droysen*, Geschichte der preussischen Politik, 2. Aufl., Leipzig 1866 ff., Bd. 1; *Niedel*, Die Mark Brandenburg im Jahre 1250, 2 Bände, Berlin 1831/32. Im übrigen wird für Literatur und Quellen auf die Preussische Staats- und Rechtsgeschichte verwiesen.

sächsischen und flämischen Stammes ergoß sich in das menschenleere Land. Die wendische Bevölkerung sah sich bald nach der Eroberung auf einzelne Punkte, wie die Fischerkiege bei einzelnen märkischen Städten und den Oberbruch beschränkt und mußte sich, ohne inneren nationalen Zusammenhang inmitten der deutschen Bewohner, schnell germanisieren.

Die Einheit der Nationalität bestand aber auch in anderen deutschen Gebieten, ohne daß sie zu erheblicher Bedeutung gelangt wären. Es mußte noch ein weiterer entscheidender Umstand hinzukommen. Ueber der gleichartigen Bevölkerung erhebt sich die Staatsgewalt in einer dem Mittelalter sonst unbekanntem Stärke. Wie die beiden westeuropäischen Großmächte, England und Frankreich, sind auch Oesterreich, Sachsen und Brandenburg-Preußen aus militärischen Kolonisationen hervorgegangen. Die Auffassung, daß alle Hoheitsrechte nur ein Ausfluß des militärischen Oberbefehls über den kolonisierenden Heerbann sind, erscheint nun aber in den Anfängen staatlicher Entwicklung vor allem geeignet, eine kräftige monarchische Gewalt herzustellen und dadurch die Ausspannung aller Kräfte des Staates für die Erfüllung seiner Aufgaben herbeizuführen.

Zu der Zeit, als sich die Nordmark, das Stammland der späteren Mark Brandenburg, als selbständiges Gebilde aus den übrigen nordöstlichen Marken loslöste (1134), hatte die Verbindung staatlicher Hoheitsrechte, insbesondere der Grafengewalten mit dem größeren Grundbesitz und den städtischen Gemeinden schon begonnen. Dieser Entwicklung wurde jedoch in den Marken bewußter Weise entgegen gearbeitet. Zunächst mußte es die Stellung eines militärischen Befehlshabers des Grenzgebietes mit sich bringen, daß er dem Kaiser gegenüber selbständiger war als die Grafen der Binnenlandschaften. Daß irgend welche Gebiete innerhalb der markgräflichen Herrschaft von seiner Gewalt befreit und reichsunmittelbar gestellt wurden, verbot schon die Notwendigkeit, alle Macht des Reiches an der Grenze in einer Hand zu vereinigen. Selbst die brandenburgischen Bischöfe sind daher stets landsässig gewesen, ebenso die ganze Ritterschaft und sämtliche Städte. Das markgräfliche Gebiet war stets geschlossen und durch keine reichsunmittelbaren Landesteile durchbrochen. Der Markgraf konnte ferner auf eigene Hand den Heerbann der Mark aufbieten, von seinen Urteilen fand kein Rechtsmittel an Kaiser und Reich statt.

Nach unten hin wurde nicht nur die Verwaltung, sondern selbst die Besitzsichtung geregelt mit Rücksicht auf die militärische Verteidigung der Grenzmark. Kolonisation und Grenzschutz gingen Hand in Hand, eins wurde dem anderen dienstbar gemacht. Der Markgraf hatte die Befugnis, den Grund und Boden an die Kolonisten zu verteilen, und er machte von diesem Rechte nur in der Weise Gebrauch, daß er jeden Besitz in Abhängigkeit von der landesherrlichen Gewalt versetzte und zwar nach dreifacher Richtung.

Militärische Gründe machten zunächst ein starkes ritterliches Heer für die Marken erforderlich. Da nun lediglich der größere Grundbesitz imstande war, den ritterlichen Kriegsdienst zu Fuß zu leisten, so wurde mit Rücksicht hierauf bei der Kolonisation ein starker Großgrundbesitz geschaffen und den Besitzern bei der Verleihung die Verpflichtung zu diesem Kriegsdienste auferlegt. Aller größere Grundbesitz der Marken wurde daher gleich mit der Kolonisation Lehen des Markgrafen. Er war nicht nur der staatlichen Obergewalt unterworfen, sondern befand sich außerdem noch in der besonderen Abhängigkeit, welche das Lehenverhältnis begründet.

Ebenso wurde denjenigen Personen, welchen der Markgraf die Begründung deutscher Dörfer gegen Uebertragung des erblichen Gemeindevorsteheramtes übergeben hatte, ihr Amt und ein entsprechender bäuerlicher Grundbesitz als erbliches Lehen zugeteilt gegen die Verpflichtung des Kriegsdienstes zu Fuß und der Entrichtung einer Lehenware. Aller übrige bäuerliche Besitz ferner war abhängig vom Markgrafen. Denn den Besitzern wurde bei der Uebertragung die Last auferlegt, einen jährlichen Zins an den Markgrafen zu entrichten und ihm in Kriegszeiten, sowie beim Bau seiner Burgen, Hand- und Spanndienste zu leisten, im Notfalle auch als Landwehr bei der Verteidigung des Landes einzugreifen.

Endlich blieb auch aller städtische Besitz in privatrechtlicher Abhängigkeit vom Markgrafen, da die Stadtschultheißen ihr Amt gleich den ländlichen Schulzen als Lehen, die Bürger aber gleich den Bauern gegen Entrichtung von Zins erhielten, die Kaufhallen und Märkte Privateigentum des Fürsten waren.

Aller Besitz war daher bei der Kolonisation aus militärischen Gründen in privatrechtliche Abhängigkeit vom Markgrafen gesetzt worden. Es war jedoch natürlich, daß diese Abhängigkeit sich nicht

auf das militärische Gebiet beschränkte, sondern das ganze staatliche Leben der jungen Kolonie durchdrang.

Dieses Land, dessen Bewohner sämtlich die Stellung entweder von Vasallen oder von Hinterlassen des Fürsten einnahmen, in dem die vollständige persönliche und dingliche Freiheit im altgermanischen Sinne nirgends mehr bestand, regierten die ersten Askanier als vollständig absolute Fürsten durch ihre Vögte und Hofbeamten, die im Gegensatz zu der jenseits der Elbe mehr und mehr überhand nehmenden Erblichkeit nur auf kurze Zeit zu ihren Ämtern „kommandiert“ wurden. Nimmt man hierzu die reichen Einkünfte an Zins, Lehenware, Marktgeldern und Böllen, das stattliche ritterliche Kriegsheer, welches den brandenburgischen Fürsten infolge der Abhängigkeit alles Privateigentums von ihnen und der Bildung eines starken Großgrundbesitzes zur Verfügung stand, so war ein neues Staatswesen begründet, das durch die Vereinigung aller Macht in einer Hand die Anspannung aller Kräfte gestattete und schon früh zu großer Bedeutung berufen schien.

Zunächst machte sich die Kraft des jungen Staatswesens nach außen geltend. Zu dem unter Albrecht dem Bären nur die Altmark, seit 1138 die Priegnitz und seit 1142 das Havelland und die Bauche umfassenden Gebiete wurden unter Albrechts Nachfolgern schrittweise das Barnim und Teltow 1230, das Land Stargard 1236, die Uckermark und Lebus einschließlich der Landschaft Sternberg 1250 und das Land zwischen Oder und Warthe, zuerst Mark über der Oder, später Neumark genannt, in den folgenden Jahrzehnten erworben.

Die bestehende Gestaltung der Mark wurde jedoch schon nach wenigen Menschenaltern untergraben durch die Macht des Besitzes, welche sich immer unwiderstehlicher geltend machte und schon gegen Ende des 13. Jahrhunderts eine völlige Umgestaltung des ganzen Staatswesens herbeiführte und zwar nach dreifacher Richtung hin.

Am frühesten strebte die Kirche nach einem Besitze, der sie von der weltlichen Macht unabhängig machte. Nichts war natürlicher, als daß sie, die Vorkämpferin des Christentums und des Deutschtums in den Slavenländern, mit reichem Grundbesitze ausgestattet wurde. Aber nicht nur dies, die Bistümer und Klöster erhielten auch die landesherrlichen Einkünfte und Regierungsrechte über zahlreiche Dörfer und kleinere Städte, so daß das geschlossene markgräfliche Gebiet

Bald durch zahlreiche kleine geistliche Gebiete durchbrochen war, über die dem Markgrafen nur die Oberaufsicht, die oberste Gerichtsbarkeit und ein Schutzrecht zustand.

Weiterhin machte sich auch der Einfluß des weltlichen Grundbesizes auf den Staat in zwiefacher Weise geltend. Die alte Auffassung, daß das einheitliche Fahrenlehen, das Reichsamt, nicht geteilt werden dürfe (Sachsenspiegel III Art. 53 § 3), verschwindet, seit mit dem Untergange der Hohenstaufen keine sichtbare oberste Staatsgewalt mehr vorhanden war, der gegenüber man sich verpflichtet fühlte. So gewöhnten sich die deutschen Landesherren, ihre Würde nicht mehr als ein Amt des Reiches, sondern als ein ererbtes, dem Reiche nur lehnbares Familiengut zu betrachten. Hatte sich dieser privatrechtliche Gesichtspunkt, zu dem das Ueberwiegen der sozialen Auffassung des Besizes über die politische des Amtes führt, erst einmal geltend gemacht, so war die natürliche Folge, daß für die Vererbung der Markgrafschaft die Regeln des Privatrechts Anwendung fanden. So begannen denn auch in der Mark die zahllosen Landesteilungen.

Eine weitere Folge von ihnen war es, daß die bisher reichen markgräflichen Einkünfte für die zahlreichen Hofhaltungen nicht mehr ausreichten. Man kam deshalb auf den Ausweg, bei der unzureichenden Rente das Kapital anzugreifen, d. h. die landesherrlichen Rechte, aus denen die Einkünfte flossen, zu veräußern. Die Mittel, diese Rechte zu erwerben, hatten aber nur die Großgrundbesitzer, die Ritterschaft, und die städtischen Gemeinden, welche sich zu solchen eigentlich erst durch den Erwerb bisher landesherrlicher Befugnisse herausbilden. In dem Laufe mehrerer Menschenalter werden daher die unmittelbaren landesherrlichen Regierungsrechte über den größten Teil des Landes an Städte und Rittergutsbesitzer veräußert. Die Städte erwerben den Zins von den städtischen Grundstücken, die Marktgebäude und Zölle, endlich eigene städtische Gerichtsbarkeit und Polizei, somit eine vollständige Selbstregierung, bisweilen auch die landesherrlichen Regierungsrechte über die umliegenden Dörfer. Dagegen gehen auf dem flachen Lande die Zinsleistungen der Bauern, ihre Hand- und Spanndienste im Interesse des Kriegsdienstes und die Lehnherrlichkeit über die Schulzengüter auf die Rittergutsbesitzer über, welche die militärischen Dienste, von denen sie keinen Gebrauch machen konnten, in Dienste zur Bestellung des gutherrlichen Ackers ver-

wandeln. Nur in wenigen Dorfschaften blieben dem Landesherren die Regierungsrechte unmittelbar. Da aber die große, ganz allmähliche Umwälzung auch die Begriffe und die Bezeichnungen veränderte, sah man nicht mehr in der unmittelbaren Ausübung der Regierungsrechte durch den Landesherren, sondern in der Gutsherrlichkeit die Regel und betrachtete den Landesherren als den Gutsherrn seiner Domänen. Diese Entwicklung ist in der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts vollendet.

Nachdem Großgrundbesitz und Städte sich in den Besitz der Ortsverwaltung gesetzt hatten, suchten sie auch Einfluß auf die Landesregierung zu gewinnen und dadurch die staatliche Aufsicht über ihre Ortsverwaltung zu lockern. Auch hier kamen ihnen die Landesherren wieder auf halbem Wege entgegen. Die fortgesetzten Veräußerungen hatten zwar der augenblicklichen Geldverlegenheit gesteuert, mußten aber, da sie die Rente stetig verminderten, schließlich zur vollständigen Mittellosigkeit des Landesherren führen. In dieser Not wandten sich die Fürsten wiederholt an ihre Vasallen und Städte mit der Bitte um Beihilfen. Die Vasallen gewährten diese von dem Gute ihrer Hintersassen, die Städte von dem ihrer Bürger. Dieser anfangs nur bittweise geleistete freiwillige Beitrag, die sogenannte Bede, wurde schließlich gewohnheitsrechtlich zu einer Verpflichtung derart, daß bei einem dringenden Bedürfnisse des Landesherren die Untertanen sich der Forderung nicht entziehen konnten, nach vorheriger Vereinbarung eine Beihilfe zu leisten.

Jenen ungewissen und unbestimmten Leistungen suchten sich nun die Untertanen zu entziehen durch deren vertragsmäßige Feststellung. So schlossen in den Jahren 1280, 1281 und 1282 die Markgrafen der verschiedenen Linien mit ihren Vasallen, die sich zu allgemeinen Versammlungen vereinigt hatten, die ersten erhaltenen Bedeverträge ab. Es wurde hierbei die Form gewählt, daß die Vasallen dem Landesherren sein Bederecht abkauften gegen Entrichtung einer bestimmten jährlichen Abgabe von jeder Hufe. Nur Ritter und Knappen sollten gegen Leistung des ritterlichen Kriegsdienstes von sechs bzw. vier Hufen keine Bede zu entrichten brauchen. Daneben sollten die Untertanen zu einer außerordentlichen Bede nur verpflichtet sein bei Gefangenschaft eines Mitgliedes des markgräflichen Hauses in Höhe der Loskaufsumme, bei einem dringenden Bedürfnisse des Landes und einer drohenden Kriegsgefahr. Die Feststellung, ob ein solcher

Fall vorlag, war aber dem Markgrafen entzogen und einem ständischen Ausschusse vorbehalten. Die Veräußerung der Bede war künftighin untersagt.

Mit diesen Bedeverträgen beginnt die Tätigkeit der märkischen Stände und ihr Einfluß auf die Verwaltung des Landes. Die Folgezeit mit ihrem wiederholten Dynastiewechsel und den hieraus entstehenden Wirren war jedoch der Entwicklung der Stände als Gesamtheit wenig günstig. Bei dem mehrfach eintretenden tatsächlichen Mangel jeder staatlichen Gewalt begnügten sich die Städte damit, ihre Selbstständigkeit, die Gutsherren ihre wirtschaftliche und politische Herrschaft über ihre Hinterlassen zu befestigen und sich diejenigen landesherrlichen Rechte, welche sie noch nicht besaßen, wie z. B. die ordentliche Bede von ihrem Gebiete, anzueignen.

§ 3. II. Der Patrimonialstaat (1415—1604)¹⁾.

Jeder Versuch zur Wiederherstellung der staatlichen Autorität, den etwa ein Landesherr unternehmen wollte, mußte scheitern an dem Mangel der dazu erforderlichen Mittel. Die dürftigen landesherrlichen Einkünfte reichten kaum zum Unterhalte des Hofes und zur Bezahlung der Schulden aus, jede größere Ausgabe konnte nur gedeckt werden durch eine Bedebewilligung der Untertanen. Zur Unterdrückung der städtischen Selbstständigkeit und der Grundherrlichkeit wäre aber nie eine Bede bewilligt worden. Das markgräfliche Heer bestand aus den ritterlichen Vasallen und den städtischen Milizen, auch sie hätten sich nie zur gewaltsamen Wiederherstellung der staatlichen Macht herbeigelassen. Da in dem ständischen Staate der Landesherr keine anderen militärischen, Gerichts- und Verwaltungsorgane besaß, als die Stände, da er, abgesehen von seinen für Erfüllung der Staatsaufgaben nicht ausreichenden Einnahmen aus Domänen und Regalien keine anderen Geldmittel besaß, als welche ihm die Stände bewilligen, so ist er zur völligen Ohnmacht verurteilt.

Sollten die Wirren wieder geordneten Zuständen weichen, so mußte man nach einem Mittel suchen, das außerhalb des Staates

¹⁾ Vgl. Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 16 ff.; Isaacsohn, Geschichte des preussischen Beamtentums, Berlin 1874 ff., Bd. 1; Droysen, Geschichte der preussischen Politik, zweiter Teil, 2 Bände.

lag. Es war gleichsam eine neue Eroberung erforderlich. Das Ziel wurde erreicht durch die Belehnung der fränkischen Hohenzollern mit der Mark, indem deren reiche fränkische Hausmacht in den Dienst des brandenburgischen Kurfürsten gestellt und zugleich die Eifersucht zwischen Städten und Grundherren der Mark zur Unterwerfung beider benutzt wurde.

Friedrich I. unterwarf mit seinen fränkischen Vasallen und im Bunde mit den Städten, denen um ihres Handels willen an der Sicherheit der Landstraßen gelegen sein mußte, die Ritterschaft des Landes und zwang sie zur Anerkennung seiner Herrschaft. Er begnügte sich jedoch hiermit nicht, sondern brachte seine Landeshoheit auch wirklich zur Geltung, indem er sich auf die ihm unzweifelhaft noch zustehenden Rechte der Obergewalt und der obersten Gerichtsbarkeit stützte. Als ständige Aufsichtsbeamte für die Gutsherrschaften wurden Landeshauptleute bestellt und als Gerichte für den Adel ständige Provinzialhofgerichte geschaffen.

Noch weiter ging Friedrich II., indem er in den einzelnen Landschaften Provinziallandgerichte errichtete, an die sich die Bauern wenden konnten, wenn ihnen von den Gutsherren kein Recht gewährt wurde. Damit war nicht nur eine wirksame Aufsicht über die gutsherrliche Gerichtsbarkeit wiederhergestellt, es wurde auch zugleich der geistlichen Gerichtsbarkeit die erste Schranke gezogen, da jene bis dahin beim Versagen des weltlichen Armes eine Rechtsprechung für sich in Anspruch genommen hatte. Außerdem wurden die bedeutendsten Städte, namentlich Prenzlau, Berlin und Köln an der Spree, wieder dem Landesherren unterworfen, ihre Privilegien vernichtet, die Bestätigung der Ratswahl durch den Kurfürsten verlangt, und alle Verbindung der Städte innerhalb und außerhalb der Mark untersagt. Dasselbe geschah 1488 durch Kurfürst Johann hinsichtlich der altmärkischen Städte, die sich bei Einführung der Bierziese gegen den Kurfürsten empört hatten. Die Wirkung dieses Sieges, den die Landesherren im Bunde mit der Ritterschaft über die Städte davongetragen, beschränkte sich aber nicht auf die unterworfenen Städte, überall war die städtische Selbständigkeit wieder der kurfürstlichen Aufsicht unterstellt.

Die Goldene Bulle von 1356 hatte zwar schon reichsrechtlich die Mark für unteilbar erklärt. Aber was zu den Marken gehörte, blieb zweifelhaft. Durch das Hausgesetz des Kurfürsten Albrecht

Achill „Teilung, Ordnung, Satzung und Einigung d. d. Köln an der Spree am Tage St. Mathia 1473“ wurde die Erbfolgeordnung für Brandenburg entgegen dem bei anderen Fürstenthümern noch herrschenden Teilungsunwesen im staatlichen Interesse geregelt. Danach sollten, wenn ein Kurfürst drei Söhne oder männliche Nachkommen von solchen hinterließ, drei Landesteile gebildet werden, die Mark Brandenburg, das Land zu Franken und das Land auf dem Gebirg und im Voigtlande. Innerhalb jeder Linie herrschte die Erstgeburt, und niemals sollte es mehr als drei regierende Herren geben²⁾. Für die Mark Brandenburg war damit die Unteilbarkeit des Gebietes ausgesprochen. Wenn auch eine Verletzung der Bestimmungen dieser sogenannten *Constitutio Achillea* noch einmal von Joachim I. begangen und ein zweites Mal von Johann Georg wenigstens versucht wurde, so kam man doch immer wieder auf sie als die maßgebende Grundlage der brandenburgischen Erbfolgeordnung zurück, welche vorzugsweise die Bedeutung des brandenburgischen Fürstenthums und seines Staates für Deutschland sichern konnte.

Die Wiederherstellung der landesherrlichen Macht war nun zwar erfolgt, aber zum Teil doch nur mit den Mitteln der fränkischen Erblande, die nach dem Tode Albrecht Achills wieder dauernd von Brandenburg getrennt wurden. Eine vollkommene Befestigung war nur zu erwarten, wenn es die Kurfürsten verstanden, sich dauernde Einnahmen zu sichern, die sie von den Ständen unabhängig machten. Wenn bisher Reich wie Landesherren mit ihren Einkünften nicht ausreichten, so hatten sie nach erfolgter ständischer Bewilligung eine Bede erhoben, die nach dem Systeme der Matrikularbeiträge auf die einzelnen Bestandteile des Staatswesens, die Gebiete und Städte des Reiches, bzw. die gutsherrlichen Gebiete und Städte der Einzelgebiete umgelegt wurden. Es hing demnach die Bewilligung von der Gesamtheit der Stände, die Erhebung von den einzelnen Steuerpflichtigen und die Abführung an die Hauptstelle von den einzelnen Ständen als Ortsobrigkeit ab, die Staatsgewalt war in ihren Einkünften durchaus abhängig von den Ständen.

Reich wie Einzelgebiete gelangten, ersteres unter dem Eindrucke seiner Machtlosigkeit in den Hussitenkriegen, fast gleichzeitig zu der

²⁾ Vgl. H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenthümer, Bd. 3, Jena 1883, S. 539 ff.

Ueberzeugung, daß die bisherige Finanzwirtschaft weiterhin nicht mehr möglich sei. Es fragte sich nur, ob das Reich oder seine einzelnen Teile zuerst zu einer Festigung ihrer Finanzen gelangten und damit die Fähigkeit gewannen, dem staatlichen Leben Deutschlands seine Richtung zu bestimmen. Das Reich machte 1427 auf dem Reichstage zu Frankfurt und dann nochmals siebenzig Jahre später unter Maximilian I. den Versuch mit einer direkten Reichssteuer, dem Gemeinen Pfennig, der durch Reichsbehörden unmittelbar von den einzelnen Steuerpflichtigen eingezogen wurde. Infolge des allgemeinen Widerstandes der Landesherren wie ihrer Untertanen scheiterte aber dieser Versuch einer allgemeinen direkten Reichssteuer beide Male. Die einzelnen Landesherren, insbesondere Brandenburg, wählten dagegen die indirekte Besteuerung. Schon seit 1467 stand Albrecht Achill mit seinen Ständen wegen Bewilligung einer Bierziese in Unterhandlung. Aber erst 1488 bewilligten die brandenburgischen Stände nach langem Widerstreben zum erstenmal das Biergeld auf sieben Jahre. Infolge fortgesetzter Bewilligungen, seit 1513 auf Lebenszeit des Kurfürsten, wurde es aber schließlich zu einer dauernden Abgabe, welche von landesherrlichen Beamten unmittelbar für die landesherrlichen Passen erhoben wurde und vor den alten Veden noch den Vorzug hatte, daß es nicht als feste Summe bewilligt war, sondern sich mit dem steigenden Wohlstande und dem dadurch sich vermehrenden Bierverbrauche stetig hob.

Nachdem auf diese Weise die landesherrliche Macht wiederhergestellt war, beginnt unter Joachim I. die wirkliche Arbeit zur Hebung des Wohles der Untertanen. Für die Sicherheit des Verkehrs wurde gesorgt wie nie vorher. Ueber Maß, Gewicht, städtische Verwaltung und dergleichen erließ der Kurfürst allgemeine Anordnungen, ohne die Stände zu befragen. Endlich wurde auf dem Gebiete des Privatrechtes das ständische, für Stadt und Land verschiedene Recht, das sich im allgemeinen auf die Grundtypen des Magdeburger Stadtrechts und des Sachsenspiegels, jedoch unter mannigfachen örtlichen Abweichungen zurückführen ließ, durch das gemeine römische und kanonische Recht ersetzt. Wie die ständische Gliederung der Gesellschaft erwachsen war auf Grund des verschiedenen Privatrechts für Stadt und Land, der verschiedenen auf den Grundriß bezüglichen Privatrechtsnormen für Ritterchaft, Bürger und Bauern, so schien es, als ob mit dem einheitlichen Privatrechte auch

der Boden für die ständische Rechtsordnung und damit für die Macht des Ständetums überhaupt untergraben sei.

Hauptsächlich der Pflege des römischen Rechts sollte die 1506 gegründete Universität Frankfurt an der Oder dienen. Die Kammergerichtsordnung von 1516 führte für die ganze Mark das gemeine kaiserliche Recht ein, und in dem Landtagsrezeß von 1534 gaben die Stände hierzu ihre Zustimmung, indem sie sich von Brauch und Gewohnheit früheren Rechts und Gerichts förmlich los sagten. Zur Durchführung des gemeinen Rechts wurde das uralte, an die Person des Landesherren gebundene „Hofgericht in des Reichskammerers Kammer“ reorganisiert und als „des Kurfürsten Kammergericht“ mit ständigen Beisitzern und dem Kanzler als Präsidenten besetzt. Außerdem sorgten die Quartalgerichte als Deputationen des Kammergerichts seit 1516 zu Tangermünde, seit 1585 auch zu Prenzlau dafür, daß auch in den entfernteren Gegenden überall das neue gemeine Recht zur Anwendung gelangte. Im übrigen ließ die Rezeption der fremden Rechte die bestehende Gerichtsverfassung in den Marken unberührt.

Trotz der im Widerspruche mit den Bestimmungen des Hausgesetzes Albrecht Achills erfolgten vorübergehenden Teilung der Mark unter die beiden Söhne Joachims I. schien die Annahme der Reformation durch diese die bisherige Entwicklung noch zu beschleunigen und die landesherrliche Macht zu einer vollständig unumschränkten machen zu wollen, womit der auf dem Gebiete des Privatrechts schon nahezu vollendete Untergang der ständischen Rechtsordnung auch im öffentlichen Rechte zu einer Tatsache geworden wäre. Die Reformation machte den Landesherren auf dem Gebiete, auf welchem ihm bisher nur sehr geringe Befugnisse zugestanden hatten, auf dem kirchlichen, zum unumschränkten Herrscher, da ihm hier, abgesehen von dem gutherrlichen und städtischen Patronate, ständische Rechte irgend welcher Art nicht im Wege standen. Die neumärkische Kirchenordnung von 1537 und die kurmärkische von 1540 stellten für ein Menschenalter die absolute Herrschaft des Landesherren über die Kirche fest. Seitdem galt es als Grundsatz, daß „dem Landesherren aus fürstlicher Obrigkeit, Hoheit und wegen seines tragenden Amtes gebühret und zustehet, rebus sic stantibus, nicht allein in weltlichen, sondern auch in geistlichen Sachen Recht und Gerechtigkeit mitzuteilen, auch geistliche Ordnungen, dadurch Zucht und Ehrbarkeit erhalten, aufzu-

richten und derowegen nicht verbunden sein, der Landschaft Bewilligung darinne zu requirieren und zu erfordern“.

Die Reformation hatte aber noch eine finanzielle Seite, die für das ganze Staatswesen von Bedeutung werden mußte. Die kurfürstlichen Einkünfte mehrten sich ganz bedeutend, der Domänenbesitz wurde fast verdoppelt, während die Ausgaben für kirchliche Zwecke verhältnismäßig geringfügig waren. Wenn der Landesherr jetzt mit seinen reichen Mitteln eine kleine Truppe Landsknechte anwarb, so daß er die Macht im Staate allein besaß, so schien seiner absoluten Stellung kein Hindernis mehr im Wege zu stehen.

Auch nach außen eröffneten sich dem brandenburgischen Kurhause bedeutende Aussichten. Am 19. Oktober 1537 wurde die Erbverbrüderung mit den piastischen Fürsten von Liegnitz, Brieg und Wohlau geschlossen, welche später den Rechtstitel für die Erwerbung Schlesiens bilden sollte, und am 19. Juli 1569 erhielt der Kurfürst für die Kurlinie die Mitbelehnung mit dem Herzogtume Preußen.

Da wird unter Joachim II. diese günstige Entwicklung plötzlich unterbrochen durch die große Preisrevolution, welche die durch die Entdeckung Amerikas herbeigeführte Entwertung der Edelmetalle verursachte. Da bei der schon weit gediehenen Geldwirtschaft die kurfürstlichen Einkünfte meist in Geld bestanden, so schwanden bei der allgemeinen Preissteigerung dem Kurfürsten seine Einkünfte unter den Händen. Die üppige Hofhaltung Joachims II. trug natürlich nicht zur Besserung des Zustandes bei, aber auch der sparsamste Fürst wäre diesen Verhältnissen gegenüber machtlos gewesen. Der Kurfürst sah sich von neuem genötigt, sich wegen Bewilligung der zur Hofhaltung und Landesverwaltung nötigen Mittel an die Stände zu wenden. Diese konnten sich allerdings einer solchen Forderung nicht entziehen. Sie erkannten aber gleichwohl die Gefahr, die darin lag, dem Landesherrn Geldmittel zu freier Verfügung zu überlassen. Besaß er diese, so konnte er, da die Ritterschaft und die städtischen Milizen nicht mehr allein waffenfähig waren, ein Söldnerheer anwerben und die ganze ständische Rechtsordnung beseitigen.

Die Stände bewilligen daher zwar wieder Steuern, eine direkte, den Hufenschuß, und eine indirekte als Zuschlag zur Bierziese, das sogenannte Neue Biergeld, nehmen jedoch diese neuen Steuern in eigene Verwaltung, indem sie zu diesem Zwecke dauernde ständische Ausschüsse bestellen. Dieses sogenannte märkische Kreditwerk ist im

Jahre 1549 vollendet. Das Kreditwerk gewährt aber dem Kurfürsten keinen unmittelbaren Zuschuß zur laufenden Verwaltung. Vielmehr bleibt es dem Landesherren, soweit seine eigenen Mittel nicht reichen, überlassen, zur Deckung der laufenden Verwaltungskosten Schulden zu machen. Diese Schulden übernehmen dann die Stände in der Regel auf das Kreditwerk, aber nur „auf des Kurfürsten hohes und emsiges Anhalten und Erzählung seiner merklichen Ob-
liegen, Notdurft, Schulde und Verderb der Herrschaft, Land, Leute auf die genomme Rücksprache und zuletzt nicht aus Pflichten, sondern lauter Liebe, Treue und unterthänigen Willen zu Rettung der Herrschaft, Land, Leute und Erledigung aus Nöten und Schulden“ (Landtagsrezess von 1549). Aber auch hierfür verlangen die Stände noch zwiefache Gegenleistungen, als Ortsobrigkeiten und als Gesamtheit. Dem Adel werden die Bauern fast ohne jede Beschränkung zur Ausbeutung überlassen. Während noch 1540 den Gutsherren die Einziehung der Bauerstellen nur zu seiner Notdurft gestattet war, bezeichnet es die allerdings nicht Gesetz gewordene Landesordnung Johann Georgs schon als alte Gewohnheit, daß es den Gutsherren freistehe, die Bauern auszukaufen. Die Hand- und Spanndienste wurden nach dem Belieben der Gutsherren gesteigert, ja 1593 sogar gesetzlich die bisher dienstfreien Bauern um der Gleichheit willen zum Dienste verpflichtet. Beschwerden über die Obrigkeit waren nicht nur nutzlos, sondern strafbar. In den Städten wurden die Bürger der Herrschaft der wenigen Geschlechter überlassen, die den Rat ausmachten und sich bei Erledigung einer Ratsstelle selbst ergänzten. Die Gesamtheit der Stände endlich bedang sich aus, daß nichts, „daran des Landes Gedeih und Verderb gelegen“, ohne ihre Zustimmung geschehen dürfe. Die Konsistorialordnung von 1573 beseitigte auch die absolute Stellung des Kurfürsten zur Kirche und gab diese den ständischen Interessen preis.

Der Kurfürst beschränkte sich im allgemeinen auf die Verwaltung seiner Domänen, von deren Ertrage er den Hofhalt und soweit als möglich auch die Landesverwaltung bestritt. Besonders Johann Georg war nichts anderes und wollte nichts anderes sein, als der erste Gutsherr des Landes.

Es war nur eine natürliche Folge dieses Systems, daß der Kurfürst Johann Georg nochmals den Versuch machte, im Widerspruche mit der Achillea die brandenburgischen Lande unter seine Söhne

zu teilen, ein Versuch, der jedoch nur zur erneuten Anerkennung dieses Hausgesetzes führte. Da die fränkischen Linien dem Aussterben nahe waren, kam zwischen den Bevollmächtigten des Kurfürsten einerseits und des fränkischen Fürsten Georg Friedrich andererseits 1598 zu Vera ein Hausvertrag zustande, der 1599 zu Magdeburg von beiden Fürsten persönlich vollzogen wurde, und dem am 11. Juni 1603 endlich auch die jüngeren, im Testamente Johann Georgs mit brandenburgischen Gebietsteilen bedachten Brüder des Kurfürsten beitraten³⁾. Dieser Verainsche Vertrag bestätigt von neuem die Bestimmung, wonach die Kurwürde und die Mark mit allen dazu gehörigen Gebieten und künftigen Anwartschaften nur auf den Erstgeborenen vererben soll. Ebenso sollten der Achillea gemäß auch in Franken nur zwei regierende Herren sein. Im vorliegenden Falle wurde jedoch die fränkische Erbfolge nach dem Tode des derzeitigen Inhabers statt den Söhnen des Kurfürsten Joachim Friedrich dessen jüngeren Brüdern zugesichert, welche dagegen auf die im Testamente Johann Georgs ihnen zugesicherten brandenburgischen Landesteile verzichteten. Die Einheit und Unteilbarkeit des brandenburgischen Staates war damit von neuem anerkannt und gesichert.

Aber auch in der inneren Verwaltung wurde das brandenburgische Staatswesen aus der beschaulichen Ruhe, die es unter Johann Georg genossen, aufgeschreckt durch die großen Aufgaben, die seinem Regentenhause aus der preussischen und der Jülichischen Erbschaft erwuchsen.

§ 4. III. Die Herstellung der absoluten Monarchie (1604—1713)¹⁾.

Den höchsten Rat des Landesherren hatten bisher die Stände gebildet, ihre Meinung mußte in allen Sachen, daran des Landes Gedeih und Verderb gelegen, eingeholt werden, und für die Befolgung ihres Rates sorgten sie, indem sie die Hand auf dem Weutel hielten. Zu einer Politik im großen Stile, wie sie die Stellung Brandenburgs erforderte, waren aber die Stände infolge ihrer einseitigen Interessen-

³⁾ V. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 708 ff.

¹⁾ Vgl. Bornhal, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 83 ff.; Isaacson, Geschichte des preussischen Beamtentums, Bd. 2; Droysen, Geschichte der preussischen Politik, Teil II—IV.

politik unfähig. Entweder mußte das Kurhaus auf seine Aufgabe in Norddeutschland verzichten oder mit dem ständischen Systeme brechen.

Kurfürst Joachim Friedrich tat in letzterer Richtung am 13. Dezember 1604 den ersten Schritt durch die Errichtung des Geheimen Rats. Er wird begründet mit der Wichtigkeit der schwebenden Fragen, in denen allen der Kurfürst des Rates erfahrener Leute bedürfe. Hiermit war das ständische System an einem der wichtigsten Punkte durchbrochen. Durch eine einfache Kabinettsordre waren die Stände als höchster Rat des Landesherrn durch eine aus Berufsbeamten zusammengesetzte Behörde ersetzt. Es war anzunehmen, daß das berufsmäßige Beamtentum, welches nunmehr an der Spitze stand, das Ständetum allmählich und schrittweise zurückdrängen werde.

Der Uebertritt Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnisse mußte, wenn auch aus anderen Beweggründen hervorgegangen, als eine weitere schwere Gefährdung des Ständetums erscheinen und erregte deshalb in der Mark einen wahren Sturm, der nicht nur auf religiösen Gründen beruhte. In der Zeit der ständischen Reaktion hatten die Ritterschaft und die städtischen Geschlechter vermittels ihres Patronats die lutherische Landeskirche den ständischen Interessen unbedingt dienstbar gemacht, so daß sich selbst das landesherrliche Konsistorium dieser Richtung nicht entziehen konnte. Bei seinem Uebertritte war Johann Sigismund zweifellos der Ansicht, daß das Land seinem Beispiele folgen werde. Naturgemäß würde dann die Konsistorialverfassung durch die der reformierten Kirche eigentümliche Synodalverfassung unter Beseitigung der Patronatsrechte, auf denen die Herrschaft der Stände über die Kirche beruhte, ersetzt worden sein. Die landesherrliche Macht erwies sich aber dem allgemeinen Widerstande der Stände gegenüber noch zu schwach, um die Annahme des reformierten Bekenntnisses durch das Land durchzusetzen. Der Kurfürst mußte sich 1615 begnügen, die freie Religionsübung für die Reformierten zu erlangen, dagegen versprechen, wo er das Patronat hatte, niemandem wider seinen Willen verdächtige und unannehmliche Prediger aufzudringen und das Konsistorium unter Beziehung einiger von den Landständen zu besetzen. Das augenblickliche Ergebnis war also auf politischem Gebiete eine Niederlage des Kurfürsten, indem sein schon an und für sich sehr beschränktes landesherrliches Kirchenregiment zwei weitere Einschränkungen erfuhr. In der Folge mußte sich allerdings aus dem Nebeneinanderbestehen der beiden Bekenntnisse an Stelle

des unmittelbaren Kirchenregiments eine staatliche Kirchenhoheit entwickeln, die nicht den am strengsten Luthertum festhaltenden Ständen, sondern nur dem Kurfürsten zufallen konnte.

Preußen und die vielumstrittenen Lande der Jülich-schen Erbschaft, die unter Johann Sigismund dem Kurhause zufielen, blieben zunächst ohne jede engere Verbindung mit Brandenburg. Ersteres war Lehen der Krone Polen, die im Bunde mit den preussischen Ständen sich mannigfache Eingriffe in die innere Verwaltung des Landes erlaubte und selbst die oberste Gerichtsbarkeit für sich in Anspruch nahm. In den weiten Gebieten des Westens, die man meist unter dem Namen der Lande der Jülich-schen Erbschaft zusammenfaßt, war dagegen selbst das Erbfolgerecht des brandenburgischen Kurhauses bestritten. Außer mehreren anderen Bewerbern, die das Land für sich beanspruchten, setzte sich der Pfalzgraf von Pfalz-Neuburg gleichzeitig mit Brandenburg in den Besitz. Erst durch den Kantener Vergleich vom 12. November 1614 trat eine vorläufige Teilung in der Weise ein, daß Pfalz-Neuburg die Herzogtümer Jülich und Berg, der Kurfürst das Herzogtum Cleve, die Grafschaften Mark und Ravensberg erhielt. Dieser vorläufige Teilungsvertrag wurde unter dem Großen Kurfürsten durch den Vergleich vom 9. September 1666 bestätigt.

In Preußen sowohl wie Cleve-Mark war jedoch der Landesherr ebenso machtlos als in Brandenburg selbst. Ehe die Verschmelzung der verschiedenen Gebiete auch nur angebahnt werden konnte, brach der Dreißigjährige Krieg aus und versetzte die landesherrliche Macht noch einmal in den Zustand tiefster Erniedrigung. Während der Kurfürst Georg Wilhelm in Preußen verweilte, mußte sein Statthalter in den Marken mit ansehen, wie beide kriegsführende Teile abwechselnd das Land brandschatzten. In dieser Ohnmacht der Staatsgewalt lag aber zugleich die zwingende Notwendigkeit zur Umkehr. Die besitzenden Klassen mußten sich davon überzeugen, daß die herrlichste ständische Libertät, in deren ungestörtem Genusse sie sich befanden, doch nur von sehr zweifelhaftem Werte sei. Was half es dem Adel, daß er die Arbeitskraft und den Besitz der Bauern bis aufs äußerste für sich ohne jede Schranke ausbeuten konnte, wenn sein eigenes Hab und Gut jedem Marodeurtrupp preisgegeben war. Wozu nützte den ratsfähigen Geschlechtern ihre Herrschaft, wenn Handel und Verkehr infolge des Krieges daniederlagen. In ganz Deutschland wurde es den

Ständen klar, daß die Schrecken des Krieges nur eine Folge der völligen Wehrlosigkeit der deutschen Länder seien.

Im Jahre 1620 bewilligen daher die brandenburgischen Stände in der Erwägung, „daß die Defension und Rettung des Landes nicht bloß uf Land-Volk gestellet werden könnte“, auf drei Monate die Mittel für 300 Mann zu Roß und 1000 zu Fuß. Das ist die Entstehung des brandenburg-preussischen Heeres. Es entging jedoch den Ständen nicht, daß sie damit trotz der kurzen Bewilligung die Macht in die Hände des Landesherrn legten, und zu dessen Gunsten abzudanken waren sie noch keineswegs gesonnen. Sie treffen daher eine Reihe von Vorsichtsmaßregeln, um einen Mißbrauch des Heeres zur Beeinträchtigung der ständischen Freiheiten zu verhüten. Die Offiziere werden in dem Rezesse, also durch Uebereinkunft des Landesherrn und der Stände, ernannt. Die Geldmittel sind an die Rentmeister und Einnehmer von Landschaft und Städten, ständische Beamte, zu zahlen. Das Kriegsvolk schwört dem Landesherrn und dem Lande, also den Ständen. Diesen wird gestattet, auf dem Musterplatze einen der ihrigen zur Stelle zu haben, außerdem benennen sie vier Personen, von denen sich immer je zwei zur Leitung des Heerwesens am kurfürstlichen Hoflager aufzuhalten haben. Der weitere Verlauf des Krieges machte jedoch die Stände immer willfähriger, die ständischen Sonderrechte werden in den späteren Rezessen nicht mehr erwähnt, und seit 1631 kann man das stehende Heer als eine anerkannt dauernde Einrichtung in Brandenburg betrachten.

Der Westfälische Friede gewährte dem brandenburgischen Kurhause von Pommern, auf das es nach den früheren Vereinbarungen mit den pommerschen Herzögen und kaiserlichen Eventualbelehnungen ein unbestrittenes Recht hatte, nur Hinterpommern mit Ausnahme eines kleinen Streifens am rechten Oderufer und statt Vorpommern die Vistümer Kammin, Halberstadt und Minden als weltliche Fürstentümer, sowie das Erzbistum Magdeburg als weltliches Herzogtum nach dem Tode des derzeitigen Administrators, welcher Fall 1680 eintrat. Diese umfangreichen Gebiete waren aber gleich Preußen und Mecklenburg selbständige Staatswesen ohne jeden Zusammenhang mit Brandenburg und gleichsam nur unter einem Herrscher zusammengeschwenmt.

Da also nach Beendigung des Krieges der Große Kurfürst als Landesherr einer ganzen Reihe norddeutscher Gebiete anerkannt war, die sich alle noch im Besitze fremder Mächte befanden, konnte natur-

gemäß auf ein stehendes Heer nicht mehr verzichtet werden. In allen kurfürstlichen Landen sehen sich daher die Stände, allerdings meist unter großem Widerstreben, genötigt, in der herkömmlichen Form der Matrikularbeiträge die nötigen Mittel für das stehende Heer zu bewilligen und dem Kurfürsten zu eigener Verwaltung zu überlassen. Das von ständischen Einflüssen unabhängige, lediglich dem Kurfürsten untergebene Heer bildet das erste gemeinsame Band der verschiedenen Gebiete. Es war nicht pommerisch, kurmärkisch und flevisch, es war einfach kurfürstlich brandenburgisch und bestimmt zur Durchführung der ebenfalls nicht territorialen, sondern zielbewußten persönlichen auswärtigen Politik des Kurfürsten. An diesen Kristallisationspunkt schlossen sich die anderen Bestrebungen an, die fast nur zufällig unter einem Herrscher vereinigten Gebiete zu einem einheitlichen Staate zu verschmelzen. Nur der Herrscher, gestützt auf das Heer, konnte den Einheitsstaat gründen. Diese Bestrebungen mußten sich Geltung verschaffen im Gegensatze zu den Ständen, welche die territoriale Richtung vertraten. Der Kampf zwischen Landesherren und Ständen, der die ganze Regierungszeit des Großen Kurfürsten erfüllte, war daher zugleich ein solcher zwischen Einheitsstaat und Partikularismus.

Um ohne ständische Mitwirkung seine Einkünfte zu erhöhen, veranlaßte der Kurfürst 1651 eine Reform desjenigen Gebietes der Finanzverwaltung, über welches ihm die freie Verfügung zustand, der Domänen und Regalien. Ueberall erfolgte statt der in den meisten Gebieten bisher üblichen Verwaltung die Verpachtung der Domänen nach fleve-märkischem Muster, überall wurden Amtskammern, dieselben Verwaltungs- und Rassenbehörden errichtet wie in Brandenburg, endlich eine oberste Kammerbehörde für alle Gebiete. Damit war auf dem Gebiete der Verwaltung der Domänen und Regalien die Realunion vollendet. Der „Kammerstaat“ des Kurfürsten war einheitlich organisiert.

Die weitere Verschmelzung der einzelnen Gebiete schließt sich an die Heeresverwaltung an. Als Militärintendantur war für jede Provinz ein Oberkommissar bestellt worden, der von den Landesbehörden die Mittel zur Unterhaltung des Heeres empfing. Diese wurden von den Ständen bewilligt und von ihnen oder wenigstens unter ihrem Einflusse umgelegt und erhoben. Das ständische Bewilligungsrecht war nun tatsächlich durch den Reichsabschied von 1654 beseitigt, indem den Landständen die Verpflichtung auferlegt wurde,

das zur Unterhaltung des Heeres Notwendige zu bewilligen. Und wirklich fand seit dem Ende der fünfziger Jahre die Bewilligung der Mittel für das Heer fast keinen Widerstand mehr. Die märkischen Stände bewilligen seit 1662 die Kontribution für den Militär-etat dauernd und werden nicht mehr berufen. Nur ihre Ausschüsse zur Verwaltung des ständischen Vermögens wirken fort. In anderen Gebieten wird infolge der fortgesetzten gleichen Bewilligung diese zu einer Formsache und unterbleibt schließlich ganz.

Solange jedoch die Steuern in der Form der Matrikularbeiträge erhoben wurden, blieb wenigstens der ständische Einfluß auf die Umlegung und Erhebung der Steuern unberührt. Es wurde deshalb der Versuch gemacht, die direkte Kriegsteuer, die Kontribution, durch eine indirekte Verbrauchssteuer, die Akzise, zu ersetzen. Im Jahre 1667 gelang es, die märkischen Stände zur Einwilligung in die Akzise zu bestimmen, jedoch mit zwei Beschränkungen. Die Akzise blieb auf die Immediatstädte beschränkt. Aber auch hier war sie nur wahlweise, ihre Einführung blieb dem Ermessen der Magistrate überlassen. In den folgenden Jahren wurde jedoch infolge der volkswirtschaftlichen Vorteile, die sie darbot, die Akzise allgemein herrschend, und 1681 erfolgte ohne vorherige Befragung der Stände ihre Einführung in den Amts- und ritterschaftlichen Städten. Ebenso wurde die Akzise im Laufe der nächsten Jahre in den übrigen östlichen Provinzen eingeführt. In Meve-Mark bestand sie zwar ebenfalls, aber nicht als staatlliche, sondern als städtische Steuer, aus deren Ertrage die Städte ihre eigenen Ausgaben und die auf sie entfallenden Matrikularbeiträge für den Staat bestritten. Das System der Matrikularbeiträge blieb also auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen und vollständig in den westlichen Provinzen erhalten.

Bald nach Einführung der Akzise wurden überall die Militär-intendanturen, die Kommissariate, zu kollegialischen Behörden umgestaltet und rissen nun in allen Provinzen mit Ausnahme von Preußen und Magdeburg die Verwaltung der Kriegsteuern allmählich an sich. Ueber den Provinzialbehörden erhob sich das Generalkommissariat als oberste Intendantur- und Steuerbehörde des ganzen Staates. Hatten aber die Kommissariate erst einmal die Steuerverwaltung, so mußten sie auch dafür sorgen, daß möglichst hohe Erträge erzielt wurden. Dies war aber nur möglich, wenn die Steuerbehörden auch für die Steuerfähigkeit der Untertanen zu sorgen hatten. Unter steten Kon-

flitten mit den einzelnen Landesregierungen und Amtskammern reißen daher die Kommissariate einen Zweig der Landespolizei nach den anderen an sich, so daß sich schließlich am Ende des 17. Jahrhunderts die Regierungen auf Abschloß-, Grenz-, Gnaden- und ähnliche Angelegenheiten beschränkt sehen. Damit war unter Verdrängung der ständischen Mitregierung die Reunion der einzelnen Gebiete in allen Zweigen mit Ausnahme der Justiz, des Kirchen- und Schulwesens erreicht. Neben dem kurfürstlichen „Kammerstaate“ steht der „Kriegsstaat“ als gleichberechtigter Faktor. Nur in den mittleren Provinzen erhielten sich die Kreistage als ständische Selbstverwaltungsbezirke des flachen Landes.

Während in dem jahrzehntelangen Kampfe mit den Ständen der Einheitsstaat auf den verschiedensten Gebieten der Verwaltung hergestellt wurde, vollzog sich noch ein anderes für die Verfassungsgeschichte des Staates bedeutungsvolles Ereignis, die Befreiung des Herzogtums Preußen von der polnischen Lehnsherrschaft, welche 1656 in dem Vertrage von Labiau von Schweden, 1657 in dem Vertrage von Wehlau von Polen anerkannt und 1660 im Frieden zu Oliva bestätigt wurde. Dieses Ereignis machte sich in zweifacher Richtung geltend, nach innen und nach außen. Im Innern entzog es den preußischen Ständen trotz verschiedener politischen Mächenschaften den Rückhalt, den sie bisher an der Krone Polen gehabt, und erleichterte den Sieg des absolutistischen Einheitsstaates über das partikularistische Ständetum. Nach außen führte es den Kurfürsten, den nunmehr souveränen Herzog in Preußen, als auch formell gleichberechtigtes Mitglied unter den Souveränen Europas ein. Der Lehnsexus mit Polen blieb nur erhalten für die hinterpommerschen Herrschaften Lauenburg und Bütow, die der Kurfürst gleichzeitig mit der Befreiung Preußens von der polnischen Lehnsherrschaft erwarb, auch behauptete Polen bis zur Zeit Friedrichs des Großen ein Eventualrecht an Preußen für den Fall des Aussterbens der brandenburgischen Hohenzollern.

Bekanntlich hatte der Große Kurfürst in seinem Testamente vom 26. Januar 1686 seine jüngeren Söhne mit einzelnen Fürstentümern ausgestattet, und es knüpft sich hieran der Vorwurf, er habe unter dem Einflusse seiner zweiten Gemahlin das Werk seines Lebens, die Einheit des Staates, selbst wieder zerstören wollen. Tatsächlich sollten jedoch nur erbliche Statthalterschaften zur Ausstattung der jüngeren

Söhne begründet werden, die wesentlichen Rechte der Landeshoheit in den betreffenden Gebieten dem ältesten Sohne als Kurfürsten verbleiben. Gleichwohl ist das Testament nicht zur Ausführung gelangt, und die jüngeren Söhne wurden anderweit namentlich durch einen größeren Güterkomplex, die Herrschaft Schwedt, abgefunden²⁾.

Friedrich III. erweiterte zunächst das Staatsgebiet mit der Erbvogtei über Stadt und Stift Quedlinburg, der Reichsvogtei über Nordhausen (1697) und dem Ante Petersberg (1698) bei Halle durch Kauf von Kurachsen, der Grafschaft Teclenburg (1707) durch Kauf von dem Grafen zu Solms-Braunfels und der Grafschaften Mörs und Ringen (1702), sowie des souveränen Fürstentums Neuenburg (1707) aus der oranischen Erbschaft. Neuenburg blieb jedoch stets nur in dem Verhältnisse der reinen Personalunion zu Preußen.

Mit den fürstlichen Häusern Hohenzollern in Schwaben wurde am 26. November 1695 ein Pactum gentilicium et successorium abgeschlossen und am 30. Januar 1707 bestätigt, welches dem Kurhause das Erbrecht in den schwäbischen Gebieten sicherte, aber auch noch andere hausgesetzliche Bestimmungen enthielt³⁾.

Unter Friedrich III./I. geschahen auch die ersten Schritte zur Realunion der einzelnen Gebiete auf dem Gebiete der Justiz. Wenn hier eine völlige Einheit nicht erreicht werden konnte, so lag dies an der verschiedenen Stellung der einzelnen Landschaften zu der Gerichtsbarkeit des Reiches. Preußen war vollständig souverän, also den Reichsgerichten in keiner Hinsicht unterworfen. Die Kur- und Neumark besaß ein unbedingtes Privilegium de non appellando, es fand also von den Entscheidungen der märkischen Gerichte kein ordentliches Rechtsmittel bei den Reichsgerichten statt, wohl aber blieben letztere auch für diese Gebiete zuständig im Falle der Justizverweigerung und der sogenannten unheilbaren Nullitäten. Alle übrigen Gebiete endlich waren der höchsten Gerichtsbarkeit des Reiches unterstellt. Aus diesen Gründen war die Vereinigung aller Gebiete unter einem einzigen obersten Gerichtshofe unmöglich. Während daher Preußen und Brandenburg ihre besonderen obersten Gerichte behielten, wurde 1703 für die übrigen Gebiete, nachdem der Kaiser ein beschränktes

²⁾ Vgl. D r o s s e n, Das Testament des Großen Kurfürsten in den Abhandlungen der königlich sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften zu Leipzig, 1866.

³⁾ S. S c h u l z e, Hausgesetze, Bd. 3, S. 723 ff.

Privilegium de non appellando für sie erteilt hatte, ein gemeinsames Oberappellationsgericht in Berlin zur Entscheidung der nicht mehr zur Zuständigkeit der Reichsgerichte gehörenden Sachen errichtet. Nur die Grafschaft Ravensberg und die Lande der Branischen Erbschaft hatten vorläufig noch ihre besonderen obersten Gerichtshöfe in Berlin.

Um für die zahlreichen obersten Behörden, die neu gebildet worden waren, einen Vereinigungspunkt zu finden, wurden deren Leiter seit der Dankelmannschen Verwaltung herkömmlich zu Mitgliedern des Geheimen Rates ernannt. Dieser bildete also seitdem die Versammlung der einzelnen Ressortchefs, das Staatsministerium. An seiner Spitze stand ein leitender Minister mit der Bezeichnung eines Oberpräsidenten.

Als die Verschmelzung der einzelnen Gebiete soweit vollzogen war, fand sich für den neuen Staat auch eine neue Bezeichnung durch die Erwerbung der Königswürde. Durch den nach jahrelangen Verhandlungen zustande gekommenen erneuten Alliancetraktat vom 4. Dezember 1700 gab Kaiser Leopold I. im voraus seine Zustimmung zur Annahme der Königswürde, welche am 18. Januar 1701 für das souveräne Herzogtum Preußen erfolgte.

Das Verhältnis des Landesherren zu den übrigen Gebieten blieb zwar staatsrechtlich unverändert. Es war jedoch natürlich, daß dieser höhere Titel nicht nur in Preußen, sondern auch in anderen Provinzen gebraucht wurde. Für den neuen Staat war auch der neue Name und der neue Titel gefunden. Alle Provinzen bilden zusammen die königlich preussischen Staaten. Hierin liegt ausgesprochen, daß alle Gebiete eine Einheit ausmachen. In allen Provinzen standen daher königlich preussische Truppen, wirkten königlich preussische, zur Regierung des Landes verordnete Behörden, an allen fremden Höfen vertraten königlich preussische Gesandte und Residenten ihren Herrn. Andererseits sagt die Bezeichnung „königlich preussische Staaten“ aber auch, daß diese Staaten zwar einen Gesamtstaat, aber noch keinen Einheitsstaat bilden. Die staatliche Selbständigkeit der einzelnen Gebiete tritt nach zwei Richtungen hervor, im Verhältnisse zu den Ständen und im Verhältnisse zum Reiche. Die Stände waren vollkommen zurückgedrängt, aber nicht vernichtet. Auf dem geringen Gebiete, wo eine Tätigkeit der Stände noch besteht, meist nur dem landschaftlichen Rassen- und Kreditwesen, zeigt sich noch die Selbst-

ständigkeit der einzelnen Gebiete⁴). Wichtiger war das Verhältnis zum Reiche. Dieses kannte bis zu seinem Untergange einen König von Preußen als Reichsstand überhaupt nicht, ebensowenig einen preussischen Gesamtstaat, sondern nur einen Markgrafen von Brandenburg, einen Herzog von Pommern, einen Fürsten von Minden usw., die zufällig eine und dieselbe Person waren. Die Machtlosigkeit der Stände einerseits und des Reiches andererseits bewirkte aber, daß die Territorialität, wenn auch rechtlich anerkannt, praktisch fast bedeutungslos war. Tatsächlich unterschied sich Preußen seit Friedrich I. kaum mehr von einem Einheitsstaate.

§ 5. IV. Die Blüte des absoluten Beamtenstaates (1713—1740)¹).

Der Absolutismus war bereits mit Beginn des 18. Jahrhunderts so fest begründet, daß es sich für die Monarchie nur darum handeln konnte, das Erworbene festzuhalten und die letzten Reste des noch keineswegs erstorbenen ständischen Widerstandes zu vernichten. Dies war das Werk Friedrich Wilhelms I.

Gleich nach seinem Regierungsantritte bekräftigte er feierlichst durch ein Hausgesetz vom 13. August 1713 die im Gegensatz zu den Ständen vollzogene Realunion der einzelnen Gebiete, indem er die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Monarchie und ihrer Bestandteile feststellte. Das Edikt bestimmte für den ganzen Umfang des Staates, die von Sr. Majestät oder ihren Regierungsnachfolgern besessenen, erkaufen, ertauschten oder auf sonstige Weise erworbenen und künftig akquiriert werdenden Fürstentümer, Graf- und Herrschaften, auch einzelne Güter und Revenuen mit Aufhebung des seitherigen Unterschiedes zwischen Schatull- und gewöhnlichen Domänen-

⁴) Der umgekehrte Vorgang hatte sich in einer früheren Periode in Sachsen vollzogen. Die Verschmelzung der einzelnen, bisher selbstständigen Landesteile, Meissen, Kursachsen, Osterland usw., war hier nicht im Gegensatz zu den Ständen, sondern gerade dadurch erfolgt, daß die Stände der einzelnen Landesteile miteinander zu Gesamtständen vereinigt wurden. In dem Brandenburg-preussischen Gesamtstaate war eine solche verfassungsrechtliche Einverleibung unter Vereinigung der Stände nur für das Fürstentum Sammin in Hinterpommern erfolgt.

¹) Vgl. Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 148 ff.; Isaacsohn, Geschichte des preussischen Beamtentums, Bd. 3, S. 1 ff.; Droysen, Geschichte der preussischen Politik, Teil IV.

gütern dürften unter keinem Vorwande gültig verschenkt, zu Lehen gegeben, verkauft oder auf irgend eine Weise alieniert oder dem königlichen Hause auf ewige Zeiten entzogen werden.

Das Staatsgebiet, dessen Unteilbarkeit durch dieses Edikt von neuem festgestellt wurde, erweiterte sich unter Friedrich Wilhelm I. durch das Oberquartier von Geldern, welches Preußen im Utrechter Frieden von 1713 an Stelle des dem Könige von Frankreich überlassenen Fürstentums Orange erwarb, und durch das im Stockholmer Frieden von 1720 von Schweden abgetretene Vorpommern bis zur Peene.

Zur vollständigen Durchführung des absoluten Beamtenstaates fehlten nur noch wenige Organisationen, an die der König sehr bald Hand anlegte. In Preußen und Magdeburg wurde die Steuerverwaltung schon kurze Zeit nach dem Regierungsantritte des Königs den unter ständischem Einflusse stehenden Behörden entzogen und den unbedingt vom Könige abhängigen Kommissariaten übertragen.

Die Finanzreform des Großen Kurfürsten, deren Ziel die Beseitigung der Matrikularbeiträge der Stände und ihre Ersetzung durch unmittelbare Staatssteuern war, wurde zu Ende geführt in dreifacher Richtung. Die staatliche Akzise gelangte auch in den westlichen Provinzen für die Städte zur Einführung und ersetzte in den fleve-märkischen Städten die bisherige städtische Akzise. Die von dem Großen Kurfürsten beabsichtigte Ausdehnung der Akzise auf das flache Land wurde zwar fallen gelassen. Dagegen wurde ohne jede Mitwirkung der Stände das Kontributionswesen des flachen Landes neu geregelt und hierbei das System der Matrikularbeiträge durch ein für allemal gesetzlich fest bestimmte Staatssteuern ersetzt. Auf den Einspruch der preussischen Stände gegen diese von ihnen nicht bewilligte Regulierung erging 1717 als Antwort der bekannte Ausspruch: „Ich stabiliere die Souveraineté wie einen Rocher von Bronze.“ Auch der Adel wurde seit 1717 durch die Lehnallodifikation und die Ersetzung des für den Staat nicht mehr brauchbaren ritterlichen Kriegsdienstes durch eine Grundsteuer, die Lehnpferdegelder, der Steuerpflicht unterworfen.

Selbst die bisher fast unberührt gebliebene ständische Ortsverwaltung erschien auf das schwerste gefährdet. Bezüglich der Städte wurden in den meisten Provinzen außerordentliche Ausschüsse zur Regelung des städtischen Schuldenwesens bestellt, welche tief in die

bisherige städtische Selbständigkeit eingriffen und überall das verrottete Geschlechterregiment der im Besitze des Ratsstuhles befindlichen Familien beseitigten. Die neuen Magistrate, in unbedingter Abhängigkeit von den Aufsichtsbehörden, dem gefürchteten Commissarius loci oder Steuerrat und der Provinzialkammer, waren kaum mehr als ausführende Organe, von irgend welcher kommunalen Selbständigkeit konnte nicht mehr die Rede sein. Auf dem flachen Lande ging der König nicht ganz so weit. Doch wurden die Bauern wenigstens vor jeder Willkür des Gutsherren durch die strengste staatliche Aufsicht geschützt. Das Prügeln der Bauern durch die Gutsherren oder ihre Verwalter wurde in dem bekannten Prügelmandate von 1738 untersagt, allerdings mit einer charakteristischen Ausnahme für Ostpreußen, wo die Bauern zu faul und nichtsnutzig seien. Auch durch die vollständige Aufhebung der Leibeigenschaft auf den pommerschen und preussischen Domänen gab der König seinem Adel ein hochherziges Beispiel, das freilich keine Nachahmung fand. In der Ortsverwaltung des flachen Landes und der Gutsuntertänigkeit blieb daher noch ein letztes Bollwerk des Ständetums erhalten.

Der absolute Beamtenstaat hatte jetzt bei der Durchführung seiner Aufgaben kein wesentliches äußeres Hindernis mehr zu fürchten. Um so bedenklicher erschien es, daß das berufsmäßige Beamtentum schon seit Jahrzehnten sich in einem schweren inneren Zwiespalte befand, der sich stetig vergrößerte. Wir sahen, wie die Kommissariate den größten Teil der inneren Verwaltung allmählich an sich gerissen hatten. Hierbei waren sie in beständige Kompetenzkonflikte mit den Landesregierungen einerseits, die sich zum Teil mit den Landesgerichtshöfen deckten, und mit den Provinzialdomänenbehörden, den Amtskammern, andererseits geraten. Diese Konflikte waren um so gefährlicher, als in ihnen ganz verschiedene politische Richtungen des berufsmäßigen Beamtentums zum Ausdruck gelangten. Gerichte und Amtskammern stammten aus der Zeit der Ständeherrschaft oder wenigstens aus der Zeit des ersten Uebergangs vom Ständetume zum absoluten Staate. Sie hingen daher zum großen Teile noch an den Anschauungen der früheren Zeit und stützten sich bei ihren Konflikten mit den Kommissariaten oft geradezu auf den ersterbenden ständischen Widerstand. Das Kommissariat dagegen, hervorgegangen aus den Militärintendanturen, war der entschiedenste Vertreter des neuen Militärstaates und der absoluten Monarchie. Das Verhältnis

der Verwaltungsbehörden zu den Gerichten hatte der König gleich bei seinem Regierungsantritte eingehend geregelt und damit die Konflikte wenigstens auf ein geringes Maß beschränkt. Dagegen schien der Konflikt zwischen Kriegsstaat und Kammerstaat, zwischen Kommissariaten und Amtskammern in der Provinzialinstanz, dem Generalkommissariate und dem Generalfinanzdirektorium in der obersten Instanz unlösbar. Es war deshalb ein genialer Gedanke des Königs, als er 1723 die zwiespältigen Behörden verschmolz, zuerst in der obersten Instanz Generalkommissariat und Generalfinanzdirektorium zum General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänen-Direktorium, gewöhnlich Generaldirektorium genannt, und ganz kurze Zeit darauf die Amtskammern und Kommissariate zu den Kriegs- und Domänenkammern.

Der Erfolg entsprach den Erwartungen. Die neuen Behörden waren sehr bald von dem Geiste durchdrungen, der bisher allein die Kommissariate belebt hatte, nichts mehr und nichts weniger zu sein als die ausführenden Organe des königlichen Willens. Preußen war seitdem ein Militärstaat im hervorragenden Sinne des Wortes. Die Behörden für die innere Verwaltung waren hervorgegangen aus den Militärintendanturen. Noch erinnerte der Namen der Behörden an diesen Ursprung, die Beamten der Provinzialbehörden führten den Titel „Kriegs- und Domänenräte“, alle Minister den Titel „Staats- und Kriegsminister“. Ebenso waren die Steuern nach Ursprung und Charakter nur Militärkontributionen. Und dieser militärische Charakter der Verwaltung war zur Zeit Friedrich Wilhelms I. nicht wie am Ende des Jahrhunderts eine bloße geschichtliche Erinnerung, er erfüllte noch das ganze Wesen der preussischen Verwaltung. Die preussische Verfassung war jetzt nur noch eine Verwaltungsordnung, deren einzige leitende Spitze der König bildete.

Dagegen mißlangen auf dem Gebiete der Justiz alle Reformversuche, da die Wurzel des Uebels, der schleppende gemeinrechtliche Prozeß, unberührt blieb, und man die Mängel immer nur in der Saumseligkeit der richterlichen Beamten und besonders der Advokaten suchte.

Nach diesen Vorarbeiten auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation begann der König mit einem Beamtentume, welches an Vortrefflichkeit seinesgleichen suchte, eine innere Politik zu verfolgen, welche nicht auf staatsrechtlichen, sondern auf wirtschaftlichem Gebiete

liegt, und deren Grundzüge deshalb hier nur angedeutet werden können. Die Ziele sind ausgesprochen in dem Notifikationspatente über die Errichtung des Generaldirektoriums vom 24. Januar 1723 und dessen Instruktion vom 20. Dezember 1722, der Verfassungs-urkunde des absoluten Beamtenstaates. Der Endzweck aller staatlichen Tätigkeit ist die Befestigung der königlichen Krone und Armee. Zur Erreichung dieses Zieles müssen alle Mittel angewendet, die Einkünfte möglichst gesteigert werden durch die höchste Sparsamkeit, die schärfste Kontrolle der Beamten und Erhöhung der Steuerfähigkeit der Untertanen. Letzteres kann nur geschehen durch die Beförderung von Ackerbau, Handel und Industrie vermöge aller dem Staate zu Gebote stehenden Mittel. Zur Ausführung dieses Programmes diente u. a. die allgemeine Schulpflicht, welche nach dem Vorgange einzelner kleineren deutschen Staaten durch ein Edikt vom 9. Oktober 1717 in allen Provinzen des Staates eingeführt wurde.

Endlich ist hier noch auf das letzte Ziel der staatlichen Tätigkeit im Sinne Friedrich Wilhelms I., auf das Heerwesen, zurückzukommen. Die einfache Werbung, auf der die stehenden Heere anfangs beruhten, hatte bei deren Vergrößerung schon Ende des 17. Jahrhunderts nicht mehr ausgereicht. Man war deshalb seit 1693 zu der Rekrutierung übergegangen, indem jeder Provinz die Stellung einer bestimmten Anzahl Leute zur Ergänzung des Heeres auferlegt wurde. Erst wenn die Provinzen hierzu nicht imstande waren, sollte ergänzungsweise die Werbung zulässig sein. Hierauf baute Friedrich Wilhelm I. weiter fort durch das sogenannte Kantonsystem, dessen Einführung 1733 durch zwei königliche Kabinettsorders erfolgte. Dadurch wurde jedem Regimente ein bestimmter Bezirk, Kanton, zur Rekrutierung angewiesen. Der Kantonspflicht unterworfen waren alle tauglichen männlichen Untertanen mit Ausnahme der „Söhne derer Ober-Offiziers, und überhaupt derer Edelleute, ingleichen der Söhne der Eltern, so 10 mille Rthlr. im Vermögen haben“. Die Ausnahme hinsichtlich des Adels rechtfertigte sich dadurch, daß er nur zum ritterlichen Kriegsdienste in der Lehnsmiliz verpflichtet, dieser Kriegsdienst aber durch Zahlung der Lehnspferdegelder abgelöst war. Die Befreiung der Söhne von Kapitalisten sollte diese ins Land ziehen und damit zur Hebung des Volkswohlstandes beitragen. Grundsätzlich war aber durch das Kantonsystem die allgemeine Wehrpflicht aller Untertanen ausgesprochen. Die allgemeine Schulpflicht und die allge-

meine Wehrpflicht sind das dauernde Vermächtnis Friedrich Wilhelms I. für den preussischen Staat.

Es schien nunmehr nur noch die Aufgabe des Staates zu sein, die letzten Reste der ständischen Rechtsordnung, welche mit dem ganzen Wesen des absoluten Beamtenstaates im schreiendsten Widerspruche standen, zu beseitigen und damit ein durchaus modernes Staatswesen zu begründen.

§ 6. V. Der fridericianische Staat und der Untergang der alten Monarchie (1740—1807)¹⁾.

Während auf dem Gebiete der äußeren Politik und der inneren wirtschaftlichen Entwicklung in der sechsundvierzigjährigen Regierungszeit Friedrichs des Großen Preußen außerordentliche Fortschritte machte, blieb das Verfassungsrecht während seiner ganzen Regierung und während der seiner Nachfolger bis 1807 in dem Zustande der Beharrung. Das Ständetum war in den vorangegangenen Perioden so gründlich vernichtet worden, daß an ein Wiederaufleben nicht zu denken war. In den alten Provinzen traten die Stände daher meist nur noch zu Huldigungslandtagen beim Regierungsantritte des Königs zusammen und hatten damit ihre Obliegenheiten erfüllt. In Schlesien und Westpreußen wurden sie förmlich aufgehoben, so daß sie nicht einmal dem Namen nach mehr bestanden. Die ostfriesischen Stände erhielten sich zwar, aber ohne Einfluß auf die Provinzialverwaltung, in der bescheidenen Stellung einer Selbstverwaltungsbehörde für das Steuerwesen gleich den märkischen Kreistagen.

Gleichwohl blieb die ständische Rechtsordnung, das Gebundensein jeder Person an diejenigen der drei Stände, dem sie durch ihre Geburt angehörte, erhalten und wurde sogar zur höchsten Starrheit ausgebildet. Die Gutsherrschaft, deren Fortdauer unter Friedrich Wilhelm I. schon stark in Frage gestellt war, blieb nicht nur bestehen, sondern galt sehr bald als ein unantastbarer Pfeiler des Staatsgebäudes. Wie erklärt sich dieser Wechsel in der inneren

¹⁾ Vgl. Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 194 ff.; Isaacsohn, Geschichte des preussischen Beamtentums, Ab. 3, S. 204 ff.; E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881, S. 1 ff.; Roser, Geschichte Friedrichs des Großen, 2 Bände, Stuttgart und Berlin 1901—1903.

Politik? Allerdings ist es richtig, daß Friedrich der Große auf dem Gebiete der inneren Politik nicht schöpferisch, sondern nur der Schüler seines Vaters war, aber diese Tatsache spricht gerade dafür, daß er die von jenem eingeschlagene Politik weiter hätte verfolgen sollen. Auch die unstreitig vorhandene persönliche Vorliebe des Königs für den Adel fällt nicht ins Gewicht. Abgesehen davon, daß Friedrich der Große nie persönliche Neigungen zum bestimmenden Faktor seiner Politik machte, hätte nie eine einzelne Persönlichkeit, selbst Friedrich der Große nicht, vermocht, der inneren Politik Preußens eine andere Richtung anzuweisen. Wenn die innere Politik eine andere, im allgemeinen beharrende wurde, so mußte eine Wendung in dem Faktor des Staatslebens vorgegangen sein, der bisher diese Politik betrieben hatte, dem berufsmäßigen Beamtentume. Und dies ist tatsächlich der Fall.

In der Zeit des Kampfes gegen das Ständetum, welches vorwiegend aus dem grundbesitzenden Adel des Landes bestand, hatte das Beamtentum sich zum größten Teile aus Bürgerlichen zusammengesetzt. Noch unter Friedrich Wilhelm I. waren die meisten Minister und Verwaltungsbeamten Bürgerliche, selbst das Offizierkorps war stark mit bürgerlichen Elementen durchsetzt. Schon Friedrich Wilhelm I. hatte aber den Grundsatz verfolgt, den frondierenden Adel nicht auf seinen Gütern hausen zu lassen, sondern ihn zu positiver Arbeit für den Staat anzuhalten, wie z. B. die ostpreussischen Junker gewaltsam für das Kadettenhaus gepreßt wurden. Trat aber der Adel in den Staatsdienst, so wurde er natürlich mit offenen Armen aufgenommen und vielfach bevorzugt, um ihn an das neue Staatswesen zu fesseln, so daß schließlich die Zahl der grollenden Landjunkere immer geringer wurde. Ungefähr in der Zeit des Siebenjährigen Krieges ist diese Entwicklung vollendet. Der Adel ist aufgegangen in der neuen herrschenden Klasse, dem Zivil- und Militärbeamtentume, und sucht sich nun in diesem Kreise sein Uebergewicht zu sichern. In dem Zivilbeamtentume ist dieser Vorzug nur tatsächlicher Natur, geht aber allerdings schon so weit, daß Friedrich der Große während seiner ganzen Regierungszeit nur einen einzigen bürgerlichen Minister ernannt hat. Bei dem Offizierkorps kam die Anschauung des Königs, daß der Adel für diese Stellen vorzüglich befähigt sei, hinzu, um die bloß tatsächliche Bevorzugung zu einer rechtlich anerkannten wenigstens für die meisten Truppenkorps zu machen. So entwickelt sich allmählich

die Anschauung, welche im A. L.-N. II, 9 § 35 zum Ausdruck gelangt ist, daß der Adel zu den Ehrenstellen im Staate, zu denen er sich geschickt gemacht, vorzüglich befähigt sei.

Dieses Uebergewicht des Adels in der herrschenden Klasse, dem berufsmäßigen Beamtentume, macht sich nun aber in der ganzen inneren Politik geltend. Die Stände als solche blieben allerdings beseitigt. Auch der Schutz der Bauern gegen eine ungerechtfertigte Ausbeutung durch die Gutsherren war bereits eine überlieferte Aufgabe der preussischen Verwaltung geworden. Weitergehende Aufgaben stellte sich aber der Staat nicht mehr. Die Erbuntertänigkeit und die dingliche Abhängigkeit des Bauernstandes vom Großgrundbesitz blieb erhalten, ebenso die gutherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei. Weit bedenklicher war es, daß die ständische Gliederung der Gesellschaft in einer Starrheit aufrecht erhalten wurde, wie sie bisher kaum jemals durchgeführt war. Der im 16. Jahrhundert unter der ständischen Reaktion zur Anerkennung gelangte Rechtsatz, daß der Bauer an die Scholle gebunden sei, blieb geltendes Recht. Der Bürger konnte zwar bäuerliche Güter erwerben, überkam aber, wenn er sich deren Bewirtschaftung widmete, alle Verpflichtungen eines Bauern. Die Rittergüter waren samt den ihnen als Zubehör anklebenden gutherrlichen Rechten mit der Aufhebung des Lehnverbandes frei veräußerlich geworden. Gleichwohl wurde aber ihr Erwerb Nichtadligen untersagt oder vielmehr an eine landesherrliche Genehmigung geknüpft, die nur unter besonderen Umständen erteilt wurde. Jedoch auch wenn der Erwerb gestattet wurde, waren dem nichtadligen Besitzer eines adligen Gutes die sogenannten ständischen Rechte, Jagdrecht, Patrimonialgerichtsbarkeit, Kreis- und Landstandschafft vorenthalten. Endlich durfte der Adel weder Bauerngüter erwerben noch in die Stadt ziehen und städtische Gewerbe betreiben. Das Ergebnis ist also, daß jeder Stand an seine Beschäftigungsart gebunden ist, daß im allgemeinen niemand aus dem Stande, dem er kraft seiner Geburt angehört, in einen anderen übergehen kann.

Die starre Abgeschlossenheit der drei Stände gegeneinander wird noch verstärkt durch die verschiedenartige Besteuerung. Der Adel zahlt von seinem Grundbesitz die Lehnspferdegelder, eine Grundsteuer, die ihrer Höhe nach der des bäuerlichen Besitzes, der Kontribution, weit nachsteht. Der Bauernstand entrichtet Grundsteuern unter verschiedenen Namen, deren wichtigste — in einzelnen Provinzen die einzige — die

Kontribution ist. Die städtische Bevölkerung ist, abgesehen von einigen veralteten Grundsteuern, vorwiegend der indirekten Besteuerung, der Akzise, unterworfen. Jedenfalls war die Besteuerung der städtischen Bevölkerung wiederum eine niedrigere als die des Bauernstandes. Es ist nun eine eigentümliche Erscheinung, daß der Bauer, der die höchsten Steuern zahlt, vollständig an die Scholle gebunden ist. Wenn er in die Stadt zieht oder adlige Güter erwirbt, so würde er weniger Steuern zahlen. Der Bürger kann bäuerliche Güter erwerben, womit er alle bäuerlichen Lasten überkommt, nicht aber adlige; durch ersteren Erwerb würden sich seine Steuern vermehren, durch letzteren vermindern. Der Adel endlich wäre bei dem Betriebe bürgerlicher Gewerbe zwar nicht von der Akzise, wohl aber von verschiedenen anderen, die Bürger treffenden Lasten, namentlich dem Zolle, befreit gewesen, wodurch besonders bei einem größeren Gewerbebetriebe für die Staatskasse sich erhebliche Ausfälle ergeben hätten. Geschichtlich war allerdings diese dreifach verschiedene Steuerfassung bewirkt worden durch die ständische Gliederung der Gesellschaft, indem der schwächste Stand, der bäuerliche, zuerst und am stärksten, der zweitschwächste, der Bürgerstand, demnächst und unter geringerer Anspannung der Steuerkraft, der stärkste, der Adel, zuletzt und nur in verhältnismäßig geringem Maße den Steuerforderungen des absoluten Staates nachgeben mußte. Nachdem diese Steuerfassung aber einmal bestand, mußte sie das stärkste Bollwerk der ständischen Rechtsordnung werden. Das Finanzinteresse des Staates war aufs engste mit ihr verknüpft, und ihre Beseitigung hätte eine vollständige Finanzreform nötig gemacht. War die Steuerfassung bei ihrem Entstehen eine Folge der ständischen Gliederung der Gesellschaft gewesen, so war sie jetzt eine der schwerwiegendsten Ursachen für deren Aufrechterhaltung. Der in dem Beamtentume vorwiegende Adel hielt seinerseits mit Entschiedenheit an der dreigliedrigen Steuerfassung fest. So bewegte sich das ganze Staatsleben in einem Kreise, aus dem man keinen Teil herausnehmen konnte, ohne das Ganze zu zerstören. Der bekannte Ausspruch, daß im 18. Jahrhundert der preussische Staat mit dem Landrate aufgehört habe, die Ortsverwaltung also den Ständen überlassen gewesen sei, sagt daher noch zu wenig. Das Ständetum machte seine Einflüsse noch auf das ganze Staatswesen geltend, auch wo formell der absolute Beamtenstaat herrschte. Das Ergebnis ist das das ganze Ancien régime charakterisierende Kompromiß zwischen absoluter Staatsgewalt und

ständischer Gesellschaft. Die Verfassung ist die der absoluten Monarchie. Die ständische Ortsverwaltung ist erhalten, aber eingefügt in dem Organismus des absoluten Beamtenstaates und ihm untergeordnet. Die ständische Gliederung der Gesellschaft ist unberührt geblieben, und der absolute Staat hat seine eigenen Einrichtungen darauf aufgebaut.

Diese ständische Rechtsordnung, auf welche der absolute Staat aufgepfropft war, trug aber durch die Verbindung beider noch weitere schwere Gefahren in sich. Nachdem die absolute Monarchie durch die Ueberwindung der Stände diese von der Teilnahme am öffentlichen Leben ausgeschlossen hatte, war es nur das den Adel allmählich in sich aufnehmende berufsmäßige Beamtentum, auf dem die Staatsverwaltung ruhte. Bürger und Bauer standen dem öffentlichen Leben fern und mußten naturgemäß den Staat als eine ihnen fremde Macht betrachten.

In der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts hatte in dieser Beziehung noch das Heerwesen eine Brücke zwischen der Gesamtheit und dem Einzelnen gebildet. Seit der Mitte des Jahrhunderts war es aber üblich geworden, zur Beförderung von Wissenschaft, Handel, Gewerbe, Ackerbau und Viehzucht eine Bevölkerungsklasse nach der anderen, zuletzt ganze Städte und Kreise von der Kontonpflicht zu befreien, so daß sich das Heer schließlich nur noch aus den untersten Schichten der Bevölkerung ergänzte, Elementen, die durch die ausländische Werbung nicht verbessert wurden. Der Ersatz des Heeres konnte daher am Ende des Jahrhunderts, abgesehen von dem aus dem Adel des Landes hervorgehenden Offizierkorps, kaum noch schlechter gedacht werden.

Dazu kam das unheimliche Wachstum des Staatsgebietes von 1791—1806, wodurch der Aufnahmefähigkeit des Staates Aufgaben gestellt wurden, die er in seiner besten Zeit nicht hätte erfüllen können. Friedrich der Große hatte während seiner glänzenden sechsundvierzigjährigen Regierungszeit 1742 Schlesien und die Grafschaft Glatz mit voller Souveränität von der Krone Böhmen, 1744 Ostfriesland, 1772 Westpreußen mit Ausnahme von Danzig und Thorn und den Negebisdistrikt und 1786 einen Teil der Grafschaft Mansfeld, zusammen 1380 Quadratmeilen mit über drei Millionen Einwohnern, erworben. Trotz dieses Umfanges war die Verschmelzung dieser Gebiete mit den alten Provinzen sehr wohl gelungen, zumal die Hauptwerbungen, Schlesien und Westpreußen, ein Menschenalter auseinanderlagen. Anders unter

Friedrich Wilhelm II. und Friedrich Wilhelm III. Durch Vertrag vom 2. Dezember 1791 trat der letzte Markgraf von Ansbach und Baireuth seine Lande gegen eine Rente an die Krone Preußen ab, welche sie auf Grund eines schon unter Friedrich dem Großen zustande gekommenen geheimen Familienvertrages, des Pactum Fridericianum vom 24. Juni, 11. und 14. Juli 1752²⁾, mit der Primogenitur vereinigte. Durch die zweite und dritte polnische Teilung wurden weite Gebiete im Reichslande und in Litauen mit fast nur nicht-deutscher, polnischer und litauischer Bevölkerung im Umfange von beinahe 2000 Quadratmeilen erworben. Der Reichsdeputationshauptschluß von 1803 gab Preußen für Geldern, Mörs und das linksrheinische Rheve, die an Frankreich abgetreten wurden, die Bistümer Hildesheim, Paderborn und einen Teil von Münster mit der Stadt Münster, alle mainzischen Besitzungen in Thüringen, insbesondere das Eichsfeld und Erfurt, die Abteien Essen, Elten, Werden, Herford, Kappenberg und Quedlinburg, die Reichsstädte Nordhausen, Mühlhausen und Goslar, statt 56 Quadratmeilen deren 179. Endlich mußte Preußen in dem Pariser Vertrage vom 15. Mai 1806 das rechtsrheinische Rheve, Ansbach und Neuenburg gegen ganz Hannover eintauschen.

Halb und ganz polnische Landesteile, ehemals geistliche Gebiete, und die zäh an ihrem welfischen Fürstenhause hängenden niedersächsischen Lande sollte das Beamtentum in kürzester Frist mit den älteren Provinzen verschmelzen. Die Herstellung einer äußeren Gleichförmigkeit der Verwaltung war unter diesen Umständen das Höchste, was sich erreichen ließ. Daneben blieben aber die inneren Gegensätze in voller Schroffheit bestehen. In großen Gebieten des preussischen Staates wurden daher 1806 die Franzosen als Befreier von einem verhaßten Joch begrüßt. In Polen brach die preussische Herrschaft zusammen, ehe die Franzosen nur erschienen.

Nur in dem Justizwesen stand Preußen noch auf der Höhe der Zeit. Die Justizreform ist das Werk Friedrichs des Großen, welche sich der Verwaltungsreform seines Vaters ebenbürtig zur Stelle stellt. Zu unterscheiden ist die Coccejische und die Carmerische Reform. Beide hatten sich die Beseitigung der schleppenden Justiz und die Ersetzung der fremden Rechte durch deutsche Gesetzbücher zur Aufgabe gestellt,

²⁾ Abgedruckt bei H. Sch ulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 740.

nur die Wege zur Erreichung des Ziels waren verschieden. Die Coccejische Reform in den ersten Regierungsjahren des Königs suchte den Hauptfehler in dem schlechten Justizpersonal, besonders den Advokaten. Die 1747 und 1748 erschienene Prozeßordnung, der Codex Fridericianus, ist daher vorwiegend Dienstpragmatik, behält aber den gemeinen Prozeß im wesentlichen bei. Das 1749—1751 erschienene neue Gesetzbuch, das Corpus juris Fridericiani, war ebenfalls äußerst mangelhaft und gelangte nur teilweise zur praktischen Anwendung. Der Nutzen der Coccejischen Reform war daher kein dauernder. Der Siebenjährige Krieg und die Ordnung der neuen Erwerbungen unterbrach auch ihre Fortführung bis gegen das Ende der Regierung des Königs. Erst 1780 erhielt der Großkanzler von Carmer den Auftrag, eine Prozeßordnung und ein Gesetzbuch in deutscher Sprache abzufassen. Die erstere kam 1781 unter dem Titel „Corpus juris Fridericianum, Erstes Buch, Von der Prozeßordnung“ zustande. Diese griff endlich die Justizreform an dem richtigen Ende an, der gemeine Prozeß wurde beseitigt und der Natur des absoluten Beamtenstaates entsprechend das Inquisitionsprinzip auch für den Zivilprozeß eingeführt. Dieses Gesetz wurde später umgearbeitet und 1793/1795 von neuem als Allgemeine Gerichtsordnung verkündet. Das materielle Recht wurde 1784—1788 abgefaßt und 1791 publiziert, jedoch aus politischen Erwägungen einer nochmaligen Revision unterzogen und 1794 unter dem Titel „Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten“ endgültig eingeführt.

Die große Kodifikation der allgemeinen Gesetzbücher, welche somit am Ende des Jahrhunderts zustande kam, besonders das Allgemeine Landrecht, gab der Zwitterstellung, in der sich der preussische Staat zwischen Mittelalter und Neuzeit befand, den besten Ausdruck. Die positiven Rechtszustände Preußens und die Aufklärungsphilosophie Lockes und Wolffs wurden die Quelle des preussischen Gesetzbuches. Die absolute Stellung des Landesherrn und die Gutsherrlichkeit, die Gleichheit aller vor dem Gesetze und die Erbuntertänigkeit, ein gemeinsames Privatrecht für alle Stände und die Aufrechterhaltung der ständischen Rechtsordnung, die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts über Glaubens- und Gewissensfreiheit und die des Religionsediktes und der darauf fortbauenden Gesetzgebung gehen unvermittelt nebeneinander her. Häufig findet sich in einem Rechtsfakt, der dem positiven Rechte der absoluten Monarchie entstammt, ein Ausdruck,

der nur zulässig erscheint, wenn man den Vertragsstaat der Wolffschen Philosophie und die Volkssouveränität voraussetzt³⁾. Staatsrechtlich bedeutet das Allgemeine Landrecht den ersten gelungenen Versuch, auf der Grundlage des Naturrechtes und des positiven Staatsrechtes das Verfassungsrecht der absoluten Monarchie und die Grundlagen des Verwaltungsrechtes einer gesetzlichen Ordnung zu unterwerfen, gegenüber der Rechtlosigkeit des Polizeistaates die Anfänge des Rechtsstaates.

Bei dem ersten Anstoße von außen mußte daher der durch zahllose innere Gegensätze geschwächte und zerrissene Staat infolge der Teilnahmslosigkeit der großen Masse der Bevölkerung an seinem Geschehe hilflos zusammenbrechen. Weder das Beamtentum, dem nicht zu überwältigende Aufgaben gestellt wurden, noch das Offizierkorps, welches aus dem Auswurfe der Nation ein Heer schaffen sollte, konnte den Staat bei seiner damaligen Verfassung retten.

§ 7. VI. Die Zeit der Reformen und der Revolution (1807—1848)¹⁾.

Nachdem der Staat infolge des Tilsiter Friedens auf die Hälfte seines bisherigen Gebietes beschränkt war²⁾, konnten sich die leitenden Kreise der Ueberzeugung nicht verschließen, daß die wahre Kraft eines Staates auf der Teilnahme aller lebensfähigen Schichten der Bevölkerung an ihm beruhe. Zur Durchführung dieses Programms, welches sich in drei verschiedenen Abschnitten entwickeln sollte, wurde Stein berufen.

Das erste Stadium, welches die notwendige Voraussetzung jeder weiteren Reform bildete, war die Aufhebung der ständischen Glieder-

³⁾ Siehe Belege hierfür in § 22 dieses Bandes.

¹⁾ Vgl. Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 325 ff.; Ernst Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, S. 131 ff.; v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 5 Bände, Leipzig, 1879—1894.

²⁾ Es blieb dem Staate von seinem bisherigen Gebiete nur Ostpreußen, Westpreußen ohne den Netzedistrikt und ohne Danzig und Thorn, Preussisch Pommern, Brandenburg mit Ausnahme der Altmark und des Rottbusser Kreises, der rechtselbische Teil des Herzogtums Magdeburg und Schlesien. Das im Tilsiter Frieden Preußen noch belassene Neuschlesien, nördlich von Krakau, jetzt zu Rußland gehörig, mußte noch nachträglich an das Herzogtum Warschau abgetreten werden.

zung der Gesellschaft. Diese erfolgte im wesentlichen durch das Edikt vom 9. Oktober 1807. Es befreite den Bauernstand von den Fesseln der Erbuntertänigkeit, wenn auch die dinglichen Belastungen des bäuerlichen Besitzes zugunsten des gütsherrlichen zunächst unverändert blieben. Es beseitigte ferner die Schranken, welche die Mitglieder des einen Standes verhinderten, zur Beschäftigungsweise des anderen überzugehen. Der Adel durfte auch bäuerliche Grundstücke erwerben und städtische Gewerbe betreiben, der Nichtadlige auch ohne besondere Erlaubnis und ohne jede weitere Beschränkung in den Besitz adliger Güter gelangen. Nach Aufhebung der ständischen Gliederung sollten als zweites Stadium der Steinschen Reform durch eine Selbstverwaltung in Stadt und Land die nunmehr von hemmenden Schranken befreiten Kräfte der Nation der Staatsidee dienstbar gemacht werden. In den Städten war damit die Neu belebung der Gemeindeverfassung, auf dem flachen Lande die Beseitigung der gütsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei in Aussicht genommen. Die Krönung des neuen Gebäudes sollte endlich die Begründung einer Nationalrepräsentation als der Vertretung des ganzen Volkes sein.

Zur Durchführung gelangte dieser Plan jedoch nur bis zu einem gewissen Punkte, bis zur Reform der städtischen Verwaltung durch die berühmte Städteordnung vom 19. November 1808, welche den staatsmännischen Ruf Steins für alle Zeiten begründet hat. Die Städteordnung zog die Mittelklassen wieder zu dem Dienste ihres städtischen Gemeinwesens und damit des Staates heran, sie weckte das Interesse für die öffentlichen Angelegenheiten durch die Betätigung des altpreussischen Grundsatzes, öffentliche Rechte nur gegen Übernahme öffentlicher Pflichten zu verleihen. Die Neugestaltung der obersten Verwaltung durch das Publikandum vom 16. Dezember 1808 in fünf Fachministerien und einem geplanten Staatsrate und die der Provinzialbehörden durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 war zwar von Stein noch vorbereitet, erfolgte aber erst nach seinem Rücktritte.

Ehe die weiteren Stadien der Reform vollendet waren, mußte Stein aus dem Ministerium ausscheiden. Das ihm folgende, durchaus in seinem Sinne handelnde Ministerium Dohna-Altenstein sah demgemäß seine Hauptaufgabe in der Verwaltungsreform für das flache Land, nach negativer Richtung also in der Beseitigung der gütsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei, der gütsherrlichen Aufsicht über

die Kommunalverwaltung der Landgemeinden und der Erbschulzenberechtigungen. Ein Plan nach dem anderen wurde vorgelegt, geprüft und wieder verworfen, keiner befriedigte, die Reform schien nicht mehr von der Stelle zu kommen. Ein äußerer Anlaß, der freilich durch die politische Haltung des Ministeriums selbst hervorgerufen war, brachte das System zu Falle. Die politische Lage des Staats und seine finanziellen Verpflichtungen gegen Frankreich machten die Eröffnung neuer Einnahmequellen zur Notwendigkeit. Dies konnte nur geschehen durch eine umfassende Finanzreform. Eine solche stand aber weder auf dem Programme Steins noch auf dem seiner Nachfolger. Man half sich daher durch Domänenverkäufe, welche durch ein das Hausgesetz Friedrich Wilhelms I. abänderndes Hausgesetz gestattet wurden, und durch die Säkularisation der geistlichen Güter. Schließlich mußte trotzdem Altenstein zu dem Vorschlage einer teilweisen Abtretung Schlesiens zur Befriedigung Frankreichs greifen. Dies veranlaßte den Sturz des Ministeriums. Gegenwärtig ist es auch klar, weshalb die Verwaltungsreform für das flache Land nicht glückte. Die Selbsttätigkeit der Untertanen für den Staat setzt deren wirtschaftliche Selbständigkeit voraus. Eine solche war aber trotz der Aufhebung der Erbuntertänigkeit nicht vorhanden, da die dingliche Abhängigkeit der Bauergüter von den Rittergütern fortbauerte.

Mit dem Eintritte Hardenbergs in das Ministerium wird daher das zurzeit noch undurchführbare Steinsche Programm der Verwaltungsreform ersetzt durch das der Finanz- und Wirtschaftsreform. Zunächst erging eine umfassende Steuergesetzgebung nach französisch-westfälischem Muster, welche auf dem Grundsatz beruhte, daß dieselben Steuern in Stadt und Land von Adligen, Bürgern und Bauern zu erheben seien. Durch die drei großen Steuergesetze des Jahres 1810 wurde eine Konsumtions- und Luxussteuer, eine Gewerbesteuer unter grundsätzlicher Anerkennung der Gewerbefreiheit und eine Stempelsteuer und 1812 als vorübergehende Abgabe eine Vermögens- und Einkommenssteuer eingeführt. Nur die Reform der Grundsteuern blieb der praktischen Schwierigkeiten wegen vertagt. Diese Steuergesetzgebung ist eigentlich erst die tatsächliche Durchführung der in dem Edikte vom 9. Oktober 1807 ausgesprochenen Aufhebung der ständischen Gliederung der Gesellschaft. Denn wie die verschiedene Besteuerung der drei Stände die stärkste Stütze der bereits innerlich hohlen ständischen Rechtsordnung gewesen war, so mußte die Aufrechterhaltung

des bisherigen Steuersystems immer von neuem zu ständischen Bildungen hindrängen, deren Aufhebung dagegen die Rückkehr zum ständischen Wesen unmöglich machen.

Neben der Steuerreform, welche die in dem Edikte vom 9. Oktober 1807 angebahnte Aufhebung der ständischen Gliederung vollendete, ging gleichsam als weitere Ausführung der in demselben Gesetze ausgesprochenen Aufhebung der Erbuntertänigkeit die sogenannte Ablösungsgesetzgebung ihren Gang. Das Edikt vom 14. September 1811, betreffend die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, verlieh das volle und reine Eigentum der erblichen, wie der nicht erblichen Höfe deren Besitzern unter Wegfall der bäuerlichen Leistungen und der gutsherrlichen Gegenleistungen gegen Entschädigung der Gutsherren durch Rente oder durch Land. Die Entschädigung sollte bei erblichen Bauergutsbesitzern ein Drittel, bei nicht erblichen die Hälfte des Hofgutes betragen, erstere aber, wenn sie durch die Entschädigung mehr belastet wurden, als durch die bisherigen Dienste, auf besondere Ausmittelung einer entsprechenden Entschädigung antragen dürfen. Allerdings wurde in den zur Ausführung des Ediktes erlassenen Instruktionen der bisherige Schutz des Bauernlandes gegen die Einziehung zu den Rittergütern zum großen Teile aufgegeben. Da die Regulierung im einzelnen Falle nur auf Antrag des einen oder anderen Teiles erfolgte, so machte die Ausführung des Ediktes eine jahrzehntelange Arbeit erforderlich. Die praktische Vollenbung der Sozialreform konnte daher kaum abgesehen werden.

Zur Durchführung der Finanz- und Wirtschaftsreform konnte der schwerfällige Apparat einer obrigkeitlichen Selbstverwaltung nicht genügen. Wenn auch die Städteordnung von 1808 noch unangetastet blieb, so griff doch die Selbstverwaltung auf keinem Punkte weiter. Auf dem flachen Lande hatte sich ihre Undurchführbarkeit bereits ergeben. Die gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei blieben daher zunächst bestehen. Der durch das sogenannte Gendarmerieedikt vom 30. Juli 1812 gemachte Versuch, die Ortspolizei den Schulzen und Dorfgerichten unter Aufsicht der Gutsherren zu übertragen, kam nicht zur Ausführung. Die Provinzial- und Zentralverwaltung mußte dagegen dem berufsmäßigen Beamtentum verbleiben, da nur dieses den großen Aufgaben, welche die Reform an die laufende Staatsverwaltung stellte, gewachsen war. Der Behördenorganismus wurde daher gleich mit dem Eintritte Hardenbergs in das Ministerium einer Neu-

gestaltung in dem Sinne unterzogen, daß alle unteren Behörden zwar mit größter Machtvollkommenheit bekleidet und zum schnellen Handeln geeignet gemacht, aber in völlige Abhängigkeit vom Ministerium versetzt wurden, alle Ministerien aber unter dem Einflusse des Staatskanzlers standen. Die Verwaltungsreform Hardenbergs war im Gegensatze zu derjenigen Steins lediglich Mittel zur Durchführung der Finanz- und Wirtschaftsreform. Als Vollzugsorgan der Verwaltung wurde 1812 eine militärisch organisierte und dem Ministerium unbedingt zur Verfügung stehende Gendarmerie nach französisch-westfälischem Muster eingeführt.

In dem Heere fiel zunächst infolge der Herabsetzung des Bestandes die ausländische Werbung fort. Außerdem arbeitete man unablässig an der moralischen und technischen Hebung des Heeres. Alle Standesvorrechte beim Militär wurden durch Verordnung vom 6. August 1808 beseitigt. Dagegen blieb die inländische Aushebung mit Rücksicht auf den beschränkten Bestand auf diejenigen Klassen der Bevölkerung angewiesen, die schon bisher der Kantonspflicht unterworfen gewesen waren. Erst 1813 wurde die allgemeine Wehrpflicht und zwar zunächst nur vorübergehend für die Dauer des Krieges eingeführt. Im Jahre 1814 erfolgte dann die endgültige Durchführung der allgemeinen Wehrpflicht.

Trotz der Mangelhaftigkeit der einzelnen Reformgesetze und der Nichtvollendung sowohl der Steinschen wie der weit bedeutenderen und tiefergehenden Hardenbergschen Reform beim Ausbruche der Befreiungskriege war doch das Wesentliche erreicht. Es war ein Staat geschaffen auf deutschnationaler Grundlage, nicht mehr ein Gesamtstaat, sondern mit der Auflösung des Reichs ein in allen Gebietsteilen souveräner Einheitsstaat. Die ständische Rechtsgliederung war beseitigt, die ganze Nation zur Teilnahme am Staate und regem Patriotismus erweckt, der sie zu den einzig dastehenden Anstrengungen der Freiheitskriege befähigte und damit die Wiederherstellung des Staates möglich machte.

Der Wiener Kongreß gab Preußen von seinen alten Gebieten wieder Danzig, Thorn, den Nehedistrikt und einen Teil von Südpreußen, Pottbus, die Altmark, Magdeburg, Halberstadt und die 1803 erworbenen thüringischen Besitzungen, letztere mit einigen unbedeutenden Ausnahmen, endlich die rheinisch-westfälischen Gebiete mit Ausnahme Ostfrieslands und eines Teils von Geldern und Lingen. Als Ersatz für die aufgegebenen polnischen und fränkischen Gebiete, Ost-

friesland, Hildesheim, Lingen und einige kleinere Abplissen erhielt Preußen die Hälfte des Königreichs Sachsen, Neuvorpommern mit Rügen, welche gegen das für Ostfriesland erworbene Herzogtum Lauenburg von Dänemark eingetauscht wurden, das Herzogtum Westfalen und einige mediatisierte Gebiete, endlich die ganze Rheinprovinz, von der nur Alev, Mörs und Geldern altpreussisches Gebiet waren. Im Jahre 1815 kamen hierzu noch Saarlouis und Saarbrücken. Die territoriale Lage des Staates war dadurch so ungünstig wie möglich geworden. In zwei Teile, einen östlichen und einen westlichen, zerissen, die durch eifersüchtige Mittelstaaten auseinandergehalten wurden, mit einer ungünstigen Grenze gegen Rußland und Frankreich bedurfte Preußen außerordentlicher Anstrengungen zur Aufrechterhaltung seiner Stellung. Aber gerade durch diese territoriale Lage war die künftige Politik Preußens vorgeschrieben. Es war so mit allen Interessen des gesamten Deutschland verknüpft, daß es sich nicht wie von 1796 bis 1806 auf sich selbst zurückziehen und das übrige Deutschland seinem Schicksale überlassen konnte. Preußen konnte nur noch in und mit Deutschland oder gar nicht bestehen.

Der Deutsche Bund, dem Preußen mit den Provinzen Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz beitrug, war rechtlich nur eine völkerrechtliche Vereinigung. Er legte daher der Entwicklung Preußens kein wesentliches Hemmnis auf, die Souveränität des Staates nach innen und nach außen blieb unberührt³⁾.

Die erste Aufgabe nach der Wiederherstellung des Staates mußte es sein, die aus zahllosen Gebietsplittern zusammengesetzte Gebietsmasse zu einem einheitlichen Staatswesen durch die Verwaltung zu verbinden und die in dem bisherigen kleinen Gebiete Preußens durchgeführten Reformen auf das ganze Staatsgebiet auszudehnen. Die Gemeindeverhältnisse blieben den sozialen Verschiedenheiten der einzelnen Landesteile entsprechend im allgemeinen in ihrer bisherigen Verfassung. Erst spät ging die Gesetzgebung an deren Regelung. Für die Städte der östlichen Provinzen und Westfalens, in denen die Städteordnung von 1808 nicht galt, wurde 1831 unter deren Zugrundelegung eine revidierte Städteordnung erlassen, 1841 eine

³⁾ Vgl. Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 1840.

Landgemeindeordnung für Westfalen und 1845 eine Gemeindeordnung für die Rheinprovinz, die sich beide, namentlich die letztere, eng an das bisher in diesen Provinzen geltende französische Gemeinderecht angeschlossen. In den östlichen Provinzen blieb die Landgemeindeordnung des Allgemeinen Landrechts, wie die damit in Verbindung stehende gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei erhalten. Nur in Posen waren beide mit Rücksicht auf die nationalen Verhältnisse staatlichen Organen übertragen. Die über den Gemeinden stehenden Verwaltungsbehörden in Kreis, Regierungsbezirk und Provinz wurden dagegen bereits im Jahre 1815 unter Zugrundelegung einer vollständigen Neueinteilung des Staatsgebietes einheitlich organisiert. Hierbei wurden die bereits erwähnten Grundsätze und Ziele der Hardenbergschen Verwaltungsreform aufrecht erhalten. Insbesondere wurde 1820 die militärische Gendarmerie in dem ganzen Lande eingeführt. Auch jetzt noch blieb Hardenberg die leitende und beherrschende Persönlichkeit. Ranke sagt von ihm: „Dieser als Hardenberg hatte noch niemals ein Staatsmann seinen Namen in die ehernen Tafeln der preussischen Geschichte eingegraben“.

Die weiteren Aufgaben mußten in der Ausdehnung der Steuer- und Wirtschaftsreform auf das ganze Staatsgebiet bestehen. Durch die Steuergesetzgebung von 1818—20 wurde die Einheit des Steuerwesens herbeigeführt mit Ausnahme der Grundsteuer, für welche bloß einige Normativbestimmungen ergingen, während die endgültige Reform nach Einholung der ständischen Gutachten vorbehalten blieb. Bei dieser Steuergesetzgebung wurde die einheitliche Regelung des Zollwesens durch das Gesetz vom 26. Mai 1818 von besonderer Bedeutung dadurch, daß hier zum erstenmal die territoriale Lage Preußens ihren Einfluß auf die Verhältnisse des gesamten Deutschland geltend machte. Bei der Herstellung einer einheitlichen Zollgrenze wurden andere deutsche Staaten genötigt, sich ganz oder teilweise dem preussischen Zollsysteme anzuschließen. Die bloßen Zollanschlüsse bilden den Uebergang zu dem deutschen Zollvereine, der sich seit dem preussisch-hessischen Vertrage vom 14. Februar 1828 entwickelt.

Die Sozialreform, welche in der Aufhebung der Erbuntertänigkeit und der Ablösung der bäuerlichen Lasten gipfelte, wurde ferner durch eine Reihe von Sondergesetzen auf diejenigen neu- und wiedererworbenen Landesteile ausgedehnt, in denen nicht bereits die Fremdherrschaft die Befreiung des Bauernstandes und des bäuerlichen Besitzes

vollendet hatte. In langjähriger Arbeit löste das Beamtentum die Aufgabe, nicht nur die einzelnen Landesteile möglichst zu verschmelzen und deren Gegensätze zu überbrücken, sondern auch die großen Reformen der Jahre 1810—1812 in dem ganzen Staatsgebiete durchzuführen.

Neben diesen großen Reformen auf dem Gebiete der Verwaltung ging die Ausbildung der preussischen Verfassung einher. Das Edikt vom 27. Oktober 1810 über die Finanzen des Staates hatte zuerst eine Repräsentation sowohl in den einzelnen Provinzen wie für den ganzen Staat verheissen, und bereits am 23. Februar 1811 wurde zu Berlin die provisorische Nationalrepräsentation, eigentlich nur eine ernannte Notabelversammlung, gebildet. Sie wurde, ohne großen Einfluß gewonnen zu haben, im September 1811 entlassen, offenbar in der Absicht, erst eine Reform der Provinzialverfassungen herbeizuführen und damit eine zweckmäßige Grundlage für die Nationalrepräsentation zu gewinnen.

Während der Kriegsjahre 1812—1814 ruhte jedoch die Verfassungsfrage gleich allen übrigen, nicht in das militärische Gebiet fallenden Reformen. Die Versuche auf dem Wiener Kongresse, die Einführung einer Repräsentativverfassung in allen deutschen Bundesstaaten unter Festsetzung eines Mindestmaßes der Rechte der Volksvertretung zu sichern, scheiterten an dem Widerstande der Mittelstaaten, die hierin einen Eingriff in ihre Souveränität sahen. Der Art. 13 der Bundesakte vom 8. Juni 1815 enthielt daher nur die Bestimmung: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“ Ungefähr gleichzeitig hatte in Preußen die Verordnung vom 22. Mai 1815 sich über die Grundlagen der preussischen Verfassung ausgesprochen. Hiernach sollte eine „Repräsentation des Volkes“ mit dem Sitze zu Berlin, hervorgehend aus den Provinzialständen, gebildet werden. Ihre Wirksamkeit sollte sich erstrecken auf die Beratung über alle Gegenstände der Gesetzgebung, welche die persönlichen und Eigentumsrechte der Untertanen mit Einschluß der Besteuerung betrafen. Um die Landesrepräsentation bilden zu können, wurde die Herstellung und zeitgemäße Einrichtung der Provinzialstände, soweit sie noch vorhanden waren, bzw. deren Neuerrichtung angeordnet. Zur Ausarbeitung der Verfassung, die auch in den Besitzergreifungspatenten der einzelnen neu- und wiedererrichteten Landesteile in Aussicht gestellt war, wurde ein besonderer Aus-

schuß unter Vorsitz des Staatskanzlers, bestehend aus von diesem zu ernennenden einsichtsvollen Staatsbeamten und Eingefessenen der Provinzen, in Aussicht genommen. Die Einsetzung des Ausschusses wurde jedoch durch die Verwaltungsorganisation verzögert und erfolgte erst durch eine Kabinettsordre vom 30. Mai 1817 aus Mitgliedern des Staatsrates.

Offenbar war sich sowohl das deutsche Komitee des Wiener Kongresses, welches in der Verfassungsfrage unter preussischem Einflusse handelte, wie die preussische Regierung selbst gar nicht darüber klar, ob die künftige Verfassung eine landständische oder eine Repräsentativverfassung sein sollte. Es geht dies schon daraus hervor, daß die grundlegende preussische Verordnung vom 22. Mai 1815 beide Ausdrücke, Repräsentation und Stände, als gleichbedeutend nebeneinander braucht. Gleichwohl mußte man sich über die Bedeutung klar werden, ehe man an die Ausführung gehen konnte. War eine ständische Verfassung im eigentlichen Sinne gemeint, so konnte, da die ständische Gliederung der Gesellschaft vernichtet war, nur eine Vertretung der Besitzmassen, Großgrundbesitz, bäuerlicher Besitz und Städte, erfolgen. Von der Ausführung hing es ab, jeder Besitzmasse eine ihren damaligen Leistungen für den Staat entsprechende Vertretung zu verschaffen. Bei der Repräsentativverfassung wurde dagegen das Volk als solches, vielleicht unter Ausschcheidung derjenigen Elemente, deren Leistungen für den Staat zu gering waren, vertreten. In der Ausführung konnten beide Gesichtspunkte sich nähern, womöglich miteinander vereinigt werden, wie dies z. B. in der bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 geschah.

In Preußen verzögerte jedoch noch eine weitere Schwierigkeit die Erledigung der Verfassungsfrage. Es waren die demagogischen Umtriebe und die dagegen auf den Kongressen von Karlsbad und Troppau getroffenen Maßregeln, welche die Verfassungsangelegenheit völlig ins Stocken brachten. Dazu kamen die Schwierigkeiten, welche den süddeutschen Regierungen ihre neubegründeten, an das parlamentarische Leben noch nicht gewöhnten Kammern bereiteten⁴⁾. Aber selbst wenn

⁴⁾ Diese Gründe für das Aufgeben der Verfassungspläne auf Grund des urkundlichen Materials zuerst entwickelt zu haben, ist das Verdienst von H. v. Treitschke in dem Aufsatz: „Der erste Verfassungskampf in Preußen“ in den Preussischen Jahrbüchern 1872 und im 2. Bande seiner Deutschen Geschichte.

diese Gründe der auswärtigen Politik das Zustandekommen einer Volksvertretung nicht verhindert hätten, wäre eine solche in Preußen damals unmöglich gewesen. Das Staatsgebiet war aus den verschiedensten Bestandteilen zusammengesetzt, die vielfach nur mit großem Widerstreben dem preussischen Staate angehörten. In einer Landesrepräsentation würde eine rheinisch-französisch-demokratische und eine rheinisch-ultramontane Partei, eine sächsisch-wettinische, eine polnische, eine westfälisch-ultramontane, ja eine schwedisch-pommersche, sowie eine starke Adelspartei aus den altpreussischen Provinzen vertreten gewesen sein, und diese Parteien hätten nicht nur die innere Befestigung des Staates verzögert, sondern das Gebäude geradezu nach entgegengesetzten Richtungen auseinandergetrieben. Wenn diese Gefahr den damaligen Staatsmännern auch nicht so klar war wie der Jetztzeit nach einer längeren parlamentarischen Erfahrung, so mußte man doch schon damals diese zentrifugalen Kräfte einer etwaigen Landesrepräsentation fürchten und konnte in der Verfassungsfrage nur mit äußerster Vorsicht und jedenfalls nicht so schnell vorwärts gehen wie die gleichmäßiger zusammengesetzten deutschen Mittel- und Kleinstaaten.

Zwar wurde die Zusicherung einer Volksvertretung mittelbar in der Verordnung vom 17. Januar 1820 wiederholt, indem danach die Aufnahme von Anleihen für den Staat nur mit Bezugung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen sollte. Die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 gab ferner eine gegen die demagogischen Umtriebe gerichtete authentische Interpretation des Art. 13 der Bundesakte. Danach nahm die Bundesversammlung das Recht für sich in Anspruch, darüber zu wachen, daß die Bestimmung des Art. 13 der Bundesakte in keinem Staate un erfüllt bleibe, überließ jedoch die Ausführung den Fürsten der Bundesstaaten unter drei Beschränkungen. Die in anerkannter Wirksamkeit bestehenden landständischen Verfassungen sollten nur auf verfassungsmäßigem Wege wieder abgeändert werden. Mit Rücksicht darauf, daß der Deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten bestehe, müsse ferner dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän könne durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. Endlich dürften die im Bunde vereinten souveränen Fürsten durch keine landständische

Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen eine Hinderung oder Beschränkung erfahren.

Gleichwohl ruhte die Verfassungsfrage in Preußen noch mehrere Jahre, und erst am 5. Juni 1823 erschien das allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände, womit die Ausführung der vielfach verheißenen landständischen Verfassung beginnt. Nach diesem Gesetze sollten Provinzialstände „im Geiste der älteren deutschen Verfassung“ eingeführt werden, wie solche die Eigentümlichkeit des Staates und das wahre Bedürfnis der Zeit erfordern. Das Grundeigentum wurde für eine Bedingung jeder Standschaft erklärt, die Provinzialstände für das gesetzmäßige Organ der verschiedenen Stände der Untertanen in jeder Provinz. Der Geschäftskreis der Provinzialstände erfuhr eine Feststellung dahin, daß ihnen 1. die Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angingen; 2. solange keine allgemeinen ständischen Versammlungen stattfänden, die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande hätten, soweit sie die Provinz betrafen, zur Beratung vorgelegt werden sollten; 3. daß sie Bitten und Beschwerden, welche auf das spezielle Wohl und Interesse der ganzen Provinz oder eines Teiles derselben Bezug hätten, an den König befördern könnten; 4. daß endlich die Kommunalverwaltung der Provinz ihren Beschlüssen vorbehaltlich der königlichen Genehmigung und Aufsicht überlassen werden sollte.

Eine Reihe provinzieller Gesetze bestimmte demnächst die Zusammensetzung der einzelnen Provinziallandtage. Den ersten Stand bildeten in der Regel die ehemals Reichsunmittelbaren und Landesherren, welche Virilstimmen hatten, den zweiten die Abgeordneten der Mitterschaft, d. h. der Rittergutsbesitzer, der in den westlichen Provinzen ebensovielen Abgeordnete wie der Stand der Städte und der Landgemeinden, in den östlichen Provinzen dagegen durchschnittlich ebensovielen wie die beiden letzten Stände zusammen hatten.

Gegen die Feststellung der Zuständigkeit der Provinzialstände war nichts einzuwenden. Bedenken mußte dagegen die Art ihrer Zusammensetzung erregen, wenn auch anzuerkennen ist, daß diese in keiner Weise mit den früheren königlichen Zusicherungen im Widerspruche stand. Es macht sich in diesen Gesetzen unverkennbar der wiedererwachende Einfluß des Großgrundbesitzes geltend. Nicht darin bestand der Fehler, daß man die Vertretungen nach Besitzmassen zusammen-

setzte, sondern darin, daß man nur den Grundbesitz zur Vertretung gelangen ließ. Dieses System war berechtigt, wo wie bei der Naturalwirtschaft des Mittelalters jeder Besitz Grundbesitz war, nicht aber in einer Zeit, wo der Kapitalbesitz ihm gleichberechtigt zur Seite stand. Indem man also die Stände „im Geiste der älteren deutschen Verfassung“ gestaltete, vereinigte sich eine romantische Richtung des Staatsrechtes mit der Interessenpolitik des Großgrundbesitzes zur Bildung der pseudohistorischen Stände.

Nachdem man nach demselben Vorbilde auch die Kreisstände der einzelnen Provinzen gebildet hatte, geriet die neuständische Bewegung ins Stocken. Insbesondere kam die allgemeine Landesvertretung nicht zustande, augenscheinlich nicht aus Furcht vor den liberalen Bewegungen, von denen bei dieser Zusammensetzung der Stände nichts zu fürchten war, sondern vor den zentrifugalen Elementen in den einzelnen Provinzen, die erst durch eine einheitliche Verwaltung von jahrzehntelanger Dauer daran gewöhnt werden mußten, sich als Glieder eines Staatswesens zu betrachten.

Erst unter König Friedrich Wilhelm IV. wurde das neuständische System seiner Vollendung entgegengeführt. Zunächst bestimmten acht Verordnungen vom 21. Juni 1842 die Bildung eines ständischen Ausschusses für jede Provinz, der in Zeiten, wo die Provinzialstände nicht versammelt wären, als deren Vertreter mit seinem Gutachten gehört werden sollte. Endlich erfolgte, veranlaßt durch die Notwendigkeit einer Anleihe für den Bau der Ostbahn, durch ein königliches Patent vom 3. Februar 1847 die Berufung sämtlicher Provinzialstände zu einem Vereinigten Landtage in Berlin. Ihm wurde beigelegt das Recht der Mitwirkung bei Aufnahme von Anleihen, der Zustimmung bei Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Abgaben, der Beirat beim Erlaß neuer Gesetze nach Maßgabe des Gesetzes vom 5. Juni 1823, die Mitwirkung bei Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden und des Petitionsrecht über innere, nicht bloß provinzielle Angelegenheiten.

Der Umfang der dem Vereinigten Landtage beigelegten Befugnisse ging also weit über die früheren Zusicherungen hinaus, indem eine Einführung neuer oder eine Erhöhung bestehender Abgaben nur mit ständischer Zustimmung erfolgen konnte, wobei augenscheinlich die Erinnerung an das Steuerbewilligungsrecht der alten deutschen Stände

von entscheidendem Einflusse war. Wenn der König diese ständische Gesetzgebung in ihren Grundlagen für unantastbar, aber für entwicklungsfähig erklärte, so lag darin ausgesprochen, daß das ständische System der Vertretung nach Grundbesitzmassen unberührt bleiben sollte, daß dagegen die Uebertragung noch weitergehender Befugnisse an den Vereinigten Landtag erwartet werden könne. Der Fehler beruhte wie schon bei der Bildung der Provinzialstände nicht in dem Umfange der ständischen Rechte, sondern in der Zusammensetzung der ständischen Vertretungen. Der Vereinigte Landtag war gleich den Provinzialständen keine Vertretung des Volkes oder auch nur der besitzenden Klassen, sondern lediglich der Grundbesitzer des Landes. Je größer die Befugnisse des Vereinigten Landtags waren oder noch werden konnten, um so mehr mußten sich die anderen, in ihm nicht vertretenen Besitzklassen beeinträchtigt fühlen durch die einseitige Interessenpolitik, zu der die Vertretung einer einzigen Gesellschaftsklasse naturgemäß hinneigt. Der Charakter dieser Vertretung ist am besten ausgesprochen in der Thronrede, mit der der Vereinigte Landtag eröffnet wurde, und in der es heißt:

„Sie, meine Herren, sind deutsche Stände im althergebrachten Wortsinne, das heißt vor allem und wesentlich Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, der Rechte der Stände, deren Vertrauen den bei weitem größten Teil dieser Versammlung entsendet. Nächstdem aber haben Sie die Rechte auszuüben, welche die Krone Ihnen zuerkannt hat. Sie haben ferner der Krone den Rath gewissenhaft zu erteilen, den dieselbe von Ihnen fordert. Endlich steht es Ihnen frei, Bitten und Beschwerden, Ihrem Wirkungskreise, Ihrem Gesichtskreise entnommen, aber nach reiflicher Prüfung an den Thron zu bringen. Das sind die Rechte, das die Pflichten, das Ihr herrlicher Beruf. Das aber ist Ihr Beruf nicht: Meinungen zu repräsentieren, Zeit- und Schulmeinungen zur Geltung bringen zu sollen.“

Die nächsten Fragen, welche den weiteren Ausbau der ständischen Verfassung betrafen, bezogen sich auf die periodische Einberufung des Vereinigten ständischen Ausschusses und des Vereinigten Landtags. Dem ersteren wurde die Periodizität durch das königliche Patent vom 3. Februar 1847, dem letzteren durch eine königliche Botschaft vom 5. März 1848 in der Weise gewährt, daß die Berufung wenigstens alle vier Jahre erfolgen sollte. Bevor jedoch die neue Verfassung sich einleben konnte, trat die Revolution ein und führte zu einer neuen

Staatsform auf wesentlich verschiedenen Grundlagen, jedoch unter vollständiger Wahrung der Rechtskontinuität.

§ 8. VII. Preußen als konstitutioneller Staat (1848—1867)¹⁾.

Ein königliches Patent vom 14. März 1848 berief den Vereinigten Landtag zum 27. April nach Berlin, um zu den Maßregeln mitzuwirken, welche im Verein mit den deutschen Bundesgenossen unter den gegenwärtigen schwierigen und gefährvollen Verhältnissen zum Wohle des deutschen Vaterlandes zu ergreifen seien. Nachdem jedoch inzwischen die revolutionären Ereignisse in Wien eingetreten waren, erging am 18. März 1848 ein neues Patent wegen beschleunigter Einberufung des Vereinigten Landtags zum 2. April. Als Ziele der Bewegung werden darin bezeichnet die Reorganisation der Bundesverfassung unter Mitwirkung einer provisorischen Bundesrepräsentation aus den Ständen aller deutschen Länder und die Einführung der konstitutionellen Staatsform in Preußen. Gleichwohl brach noch an demselben Tage die Revolution in Berlin aus, die jedoch eine Unterbrechung der Rechtskontinuität in Preußen nicht bewirkt hat. Die deutsche und die preußische Bewegung gehen seitdem nebeneinander her. Erstere kann jedoch hier außer Betracht bleiben, da die verfehlten Versuche einer Reform der Bundesverfassung, abgesehen von der teilweisen Aufnahme der sogenannten Grundrechte aus dem Entwurfe der Reichsverfassung in die preußische Verfassung, das öffentliche Recht Preußens unberührt gelassen haben.

Eine königliche Proklamation vom 21. März 1848, noch vor der Eröffnung des Vereinigten Landtages erlassen, versprach als Mittel zur Befestigung der höheren und inneren Einheit Deutschlands die Einführung wahrer konstitutioneller Verfassungen mit Ministerverantwortlichkeit in den Einzelstaaten, öffentliche und mündliche Rechtspflege, Geschworenengerichte, Gleichberechtigung aller Bekenntnisse und eine wahrhaft vollstämmliche freisinnige Verwaltung. Um die verheißene konstitutionelle Verfassung „auf der breitesten Grundlage“ durchzuführen und gleichzeitig die Rechtskontinuität zu erhalten, wurden dem am 2. April 1848 zusammengetretenen Vereinigten Landtage zwei Gesetzentwürfe, ein Wahlgesetz für die zur Vereinbarung der preußischen

¹⁾ Vgl. B o r n h a l t, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 465 ff.

Staatsverfassung zu berufende Versammlung und eine Verordnung über einige Grundlagen der künftigen Verfassung vorgelegt und von ihm genehmigt. Das Wahlrecht war allgemein und gleich, aber indirekt durch Wahlmänner.

Die „Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung“, kurzweg die preussische Nationalversammlung genannt, wurde am 22. Mai 1848 vom Könige in Berlin eröffnet, und ihr ein Verfassungsentwurf vorgelegt. Es fand zwar eine Kommissionsberatung des Entwurfes statt, die Nationalversammlung selbst hat jedoch nur einige Artikel erledigt, da sich die Regierung bei der fortgesetzten revolutionären Stimmung in Berlin bewogen fand, den Sitz der Versammlung von Berlin nach Brandenburg zu verlegen, und sie bis zum 27. November 1848 zu vertagen. Infolge des Widerstandes des größten Teils der Versammlung, die in Berlin vereinigt blieb und den ebenso geschwidrigen wie erfolglosen Beschluß faßte, daß das Ministerium nicht befugt sei, über Staatsgelder zu verfügen und Steuern zu erheben, konnte die Versammlung zu Brandenburg aber nicht beschlußfähig werden. Die Regierung mußte daher den Plan der Vereinbarung der Verfassung aufgeben.

Am 5. Dezember 1848 wurde die Versammlung aufgelöst und gleichzeitig eine Verfassungsurkunde und ein neues Wahlgesetz einseitig vom Könige erlassen, wobei eine Revision der Verfassung im ordentlichen Wege der Gesetzgebung unter Mitwirkung der Kammern vorbehalten blieb. Da der Vereinigte Landtag in der Gesetzgebung nur eine beratende Stimme gehabt, die Nationalversammlung aber überhaupt kein von der Krone gebilligtes Verfassungsgesetz zustande gebracht hatte, so war bei Erlaß der Verfassung vom 5. Dezember 1848 das absolute Gesetzgebungsrecht des Königs noch voll in Kraft, der König also auch zum einseitigen Erlasse des Verfassungsgesetzes befugt, das einer Abänderung allerdings nur auf dem nunmehr verfassungsmäßigen Wege unter Mitwirkung der Kammern fähig war. Die zur Revision der Verfassung berufenen Kammern traten am 26. Februar 1849 in Berlin zusammen. Wegen verschiedener geschwridriger Beschlüsse, die die zweite Kammer gefaßt, sah sich jedoch die Regierung am 27. April 1849 genötigt, sie aufzulösen und Neuwahlen auf Grund eines neuen oktroyierten Wahlgesetzes anzuordnen, welches das Dreiklassensystem, sowie die öffentliche und mündliche Wahl einführte. Erst am 7. August 1849 wurden die Kammern

wieder versammelt. Die Revision fand nunmehr statt, und am 31. Januar 1850 wurde die revidierte Verfassung als endgültiges Staatsgrundgesetz Preußens verkündet.

Die somit endgültig in Kraft getretene preußische Verfassungsurkunde trägt gleich dem Allgemeinen Landrechte das Gepräge zweier verschiedenen Zeitströmungen an sich. Wie in den Bestimmungen des Allgemeinen Landrechtes sich die Anschauungen des Naturrechts und der Aufklärungsphilosophie mit den Resten der mittelalterlichen ständischen Rechtsordnung begegnen, so in der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 die konstitutionellen Theorien des französisch-belgischen Staatsrechtes mit den Forderungen einer selbständigen Staatsgewalt und eines starken Königtums. Während aber das Allgemeine Landrecht für seine Zeit ein Meisterstück der Gesetzgebung war, kann man dies von der Verfassungsurkunde keineswegs behaupten. Für die europäische Großmacht und den Militärstaat, der für sich nicht bestehen konnte, sondern seine Ergänzung in Deutschland suchen mußte, wurde die Verfassung Belgiens, eines für neutral erklärten europäischen Kleinstaates, mit seinem allmächtigen Parlamente und seinem Schattenkönigtume übernommen. Eine Berücksichtigung der Eigenart des preußischen Staates, seiner inneren Gegensätze und seiner eigentümlichen Verwaltungsorganisation fand daher in keiner Weise statt. Nur der Umstand, daß die Verfassung oktroyiert wurde, erhielt dem Königtume seine wesentlichen Befugnisse und bewahrte es davor, ein bloßes Ornament des parlamentarischen Systems zu werden. Im allgemeinen sind aber in der Verfassung vielfach die konstitutionellen Theorien, welche sich im Anschlusse an das nur halb verstandene englische Staatsrecht in Frankreich unter dem Einflusse der Bourgeoisie gebildet hatten, zum Ausdruck gelangt. Es war die natürliche Reaktion gegen die verspätete Nachahmung der auf dem Grundbesitze ruhenden ständischen Vertretung, daß die bisher ausgeschlossene Gesellschaftsklasse, die kapitalbesitzende Bourgeoisie, die neue Landesvertretung vorwiegend in ihrem Interesse geregelt sehen wollte.

Die Mehrheit in der neuen Volksvertretung fiel unter dem Drucke der revolutionären Strömung zunächst der bisher von der Vertretung rechtlich ausgeschlossenen Klasse der liberalen Bourgeoisie zu. Diese benutzte ihren Einfluß sofort zum entscheidenden Kampfe gegen die Ueberreste der älteren Gesellschaftsordnung, welche allein auf dem Grundbesitze beruhte. Die Vorrechte des Grundbesitzes, insbesondere

des Großgrundbesitzes, waren teils Ueberreste der mittelalterlichen Staatsordnung, die in die Neuzeit hinübergerettet waren, wie die gutherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei, die Ausschließung der Nichtgrundbesitzer von den politischen Gemeinderechten der Landgemeinden und die Erbschulzenrechte in den östlichen Provinzen, die Grundsteuerprivilegien der Rittergutsbesitzer, teils neu geschaffen durch die neuständische Gesetzgebung der zwanziger Jahre.

Die liberale Partei suchte alle diese Vorrechte des Grundbesitzes zu vernichten, sie womöglich durch Vorrechte des Kapitalismus zu ersetzen. Die Patrimonialgerichtsbarkeit wurde aufgehoben durch die Verordnung vom 2. Januar 1849. Die neue, für alle Provinzen wie für Stadt und Land erlassene Gemeindeordnung vom 11. März 1850 nebst dem Polizeiverwaltungsgesetze von demselben Tage beseitigte die gutherrliche Polizei wie die Erbschulzenrechte und verlieh auch für das flache Land den nicht grundbesitzenden Gemeindeangehörigen die politischen Gemeinderechte. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 ersetzte das neuständische System der Vertretung nach Grundbesitzmassen in den Kreis- und Provinziallandtagen durch Vertretungen der Steuerzahler, in denen die Interessen des Kapitals vorwiegen mußten. Die Mobilisierung des Grundbesitzes wurde über die Ziele der Hardenbergischen Gesetzgebung weit hinausgehend bis zu den Grenzen der Möglichkeit, jedenfalls zum Teil selbst gegen das Interesse des kleineren ländlichen Grundbesitzes durchgeführt. Endlich wurde auch die Grundsteuerreform und die Beseitigung der Grundsteuervorrechte der Rittergutsbesitzer in Angriff genommen, gelangte aber nicht zum Abschlusse, da inzwischen die Herrschaft der liberalen Partei durch die der konservativen ersetzt wurde.

Jede revolutionäre Partei, die zur Herrschaft im Staate gelangt, trägt den Keim ihres Sturzes in sich. Es ist der besitzende Teil der anfangs auf Seiten der Revolution stehenden Klassen, welcher aus Sorge für sein Hab und Gut sehr bald die Herstellung der „Ordnung“ über alles setzt und sich dem ersten besten Gegner der Umwälzung, der ihm diese Ordnung zu verbürgen scheint, in die Arme wirft. Dieser Gegner war hier der bisher bevorzugte Großgrundbesitz, dessen parlamentarische Vertretung als konservative Partei sehr bald die Mehrheit gewann und als die natürliche Wahrerin der staatlichen Ordnung erschien. Der Großgrundbesitz unternahm es nunmehr, auf

dem Boden des konstitutionellen Staatsrechtes den Staat seinen Interessen dienstbar zu machen.

Zunächst wurde für diesen Zweck die Verwaltung in einzelnen Punkten reorganisiert. Die Verwaltungsreform Hardenbergs hatte bereits unter Vernichtung der noch vorhandenen Selbstverwaltung der Kreise und Provinzen alle Macht in dem Beamtentume vereinigt und ihm vom Oberpräsidenten herab bis zum Gendarmen durch allgemeine Klauseln in den Organisationsgesetzen und Instruktionen einen unbeschränkten und rechtlich gar nicht nachzuprüfenden Einfluß über die individuelle Rechtssphäre des einzelnen Untertanen gegeben. Alle Behörden befanden sich hinwiederum in unbedingter Abhängigkeit von der obersten Stelle, dem Staatskanzleramte und später dem Ministerium, so daß dieses den ganzen Staat und alle Untertanen absolut beherrschte. Bisher hatte diese Verwaltungsorganisation nur staatlichen Zwecken, der Durchführung der großen Reformen, gedient. Unverkennbar war sie aber auch wie geschaffen, um einer im Ministerium vertretenen Partei die Herrschaft über den ganzen Staat zu sichern. Der nunmehr zur Herrschaft gelangten Partei genügte aber diese Hardenbergsche Organisation noch nicht. Die Abhängigkeit des Beamtentums mußte noch verstärkt werden, da es zum großen Teile erfüllt war von den Ideen der französischen Revolution, die es in Preußen auf dem Wege der friedlichen Reform hatte durchführen helfen. Das Gesetz vom 21. Juli 1852 verordnete daher, daß die Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vizepäsidenten, Militärintendanten, Beamten der Staatsanwaltschaft, Vorsteher königlicher Polizeibehörden, Landräte, Gesandten und diplomatischen Agenten jederzeit unter Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden könnten. Alle maßgebenden Beamten konnten daher jeden Augenblick von dem Ministerium, das nach der konstitutionellen Doktrin ohnehin von der Kammermehrheit abhängig war, entfernt werden.

Andererseits wurde das Beamtentum aber bei etwaigen Uebergriffen in die individuelle Rechtssphäre, die bei den zahllosen Generalklauseln der Verwaltungsgesetze schon an und für sich rechtlich kaum zu kontrollieren waren, geschützt in doppelter Weise. Die Anklage durfte bloß erhoben werden von der Staatsanwaltschaft, welche zur Verfügung des Justizministers stand, während der Einzelne kein Mittel besaß, die Staatsanwaltschaft zur Erhebung der Anklage zu zwingen.

Ueber die Vorfrage ferner, ob der Beamte sich einer zur Strafverfolgung „geeigneten“ Amtsüberschreitung schuldig gemacht, hatte ein besonderer Ausschuß als Kompetenzgerichtshof zu entscheiden.

Nachdem derart die Verwaltung in den Dienst der herrschenden Partei gestellt war, begann die positive Tätigkeit der Gesetzgebung im Parteiinteresse. Eine Beseitigung der neuen Verfassung wurde nicht beabsichtigt. Hatte doch die Erfahrung gezeigt, daß die Repräsentativverfassung dem Großgrundbesitze einen viel größeren Einfluß zu geben vermöge, als die neuständischen Vertretungen, die im Vereinigten Landtage gipfelten. Nur die erste Kammer wurde durch die auf Grund des Gesetzes vom 7. Mai 1853 erlassene Verordnung vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der ersten Kammer umgestaltet zu einer Interessenvertretung des Großgrundbesitzes. Selbst wenn die konservative Partei die Mehrheit in der zweiten Kammer verlor, hatte sie damit doch durch die erste Kammer ein absolutes Veto gegen alle ihrem Interesse zuwiderlaufenden Gesetzentwürfe. Ein etwa wiederkehrendes liberales Regiment war dadurch in der Gesetzgebung zum voraus brachgelegt.

Demnächst sah es die herrschende Richtung als ihre Hauptaufgabe an, die aus der liberalen Periode stammenden Organisationen der kleineren Kreise des staatlichen Lebens in ihrem Sinne umzugestalten. Die Patrimonialgerichtsbarkeit blieb allerdings mit einer aus dem Verhältnisse Preußens zum Deutschen Bunde sich rechtfertigenden Ausnahme zugunsten der Standesherrn, denen gewisse Präsentationsrechte eingeräumt wurden, beseitigt. Dagegen wurde die neue Gemeindeordnung, die freilich infolge der mangelnden Berücksichtigung der vorhandenen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse kaum durchführbar war, sowie die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 aufgehoben. An die Stelle der Gemeindeordnung traten neue Gesetze, verschieden für Stadt und Land, die sich möglichst an das frühere Recht angeschlossen. Insbesondere wurde für die östlichen Provinzen die die Alleinherrschaft des Grundbesitzes sichernde subsidiäre Landgemeindeordnung des N. L.-N. II, 7 mit einigen Abänderungen wieder in Kraft gesetzt. Damit war die patrimoniale Verwaltung der Gemeinden durch Lehnschulzen unter Aufsicht der Gutsherren ins Leben zurückgerufen. In engster Verbindung damit stand die Wiederherstellung der gutherrlichen Polizei, soweit sie sich bis zum Jahre 1848 erhalten hatte, d. h. für die öst-

lichen Provinzen mit Ausnahme von Posen. Bezüglich der Vertretung der größeren Kommunalverbände, der Kreise und Provinzen, wurde die Herrschaft des Großgrundbesizes wiederhergestellt durch Aufhebung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850, welche das Wiederaufleben der neuständischen Gesetzgebung der zwanziger Jahre zur Folge hatte. Zum weiteren Ausbau der Kreis- und Provinzialverfassungen wurden besondere provinzielle Gesetze in Aussicht gestellt, kamen jedoch nicht zustande. Im Widerspruche mit dem auf allen diesen Gebieten hervortretenden Eifer in der Gesetzgebung, besonders bei der Neuregelung des Steuerwesens, unterblieb die schon lange geplante Grundsteuerreform und die Beseitigung der Grundsteuervorrechte der Rittergüter.

Das Staatsgebiet wurde in dieser Zeitperiode erweitert durch die Fürstentümer Hohenzollern, welche auf Grund des Staatsvertrages vom 7. Dezember 1849 durch Gesetz vom 12. März 1850 mit Preußen vereinigt wurden, und durch das Jadegebiet, welches Oldenburg durch die Verträge vom 20. Juli und 1. Dezember 1853 zur Erbauung eines Kriegshafens an Preußen abtrat. Dagegen wurde die Personalunion zwischen Preußen und Neuenburg durch den 1857 erfolgten förmlichen Verzicht des Königs auf dieses Fürstentum gelöst.

Mit Eintritt der Regentschaft hörte die einseitige Parteiherrschaft auf. Die konservative Partei verlor mit der Mehrheit in dem Abgeordnetenhaus gleichzeitig ihre herrschende Stellung, und es begann die „neue Aera“. Der Gegensatz gegen die bisher herrschende Richtung brachte es mit sich, daß die ersten Maßregeln des neuen Regiments vorzugsweise der liberalen Anschauung entsprachen, doch waren sie keine Ausflüsse der liberalen Parteilehre, sondern, wie sich bald zeigen sollte, der persönlichen Regierung des Königs. Eine der ersten Maßregeln bildete die endliche Durchführung der bereits seit 1810 in Aussicht gestellten, aber bisher immer an dem Widerstande des Großgrundbesizes gescheiterten Grundsteuerreform, welche für das ganze Staatsgebiet durch drei ineinandergreifende Gesetze vom 21. Mai 1861 erfolgte.

Gleichzeitig versuchte man wenigstens teilweise an Stelle der bisherigen Ministerialentscheidungen, die nur allzulicht den Gesichtspunkt der Gesetzmäßigkeit hinter dem der Zweckmäßigkeit zurücktreten ließen, eine wirkliche Rechtsprechung auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes herzustellen durch das Gesetz vom 24. Mai 1861, betreffend

die Erweiterung des Rechtsweges. Charakteristisch ist es für diesen ersten schüchternen Versuch, der in vollem Widerspruche stand mit den Bestrebungen der vorhergegangenen Reaktionszeit, daß man keine besonderen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes herstellte, für welche eine ausreichende Tätigkeit nicht vorhanden gewesen wäre, sondern diese Rechtsprechung den ordentlichen Gerichten übertrug. Im wesentlichen beschränkt sich die sogenannte Erweiterung des Rechtsweges auf folgende Punkte. Den Beamten, welche in der Reaktionszeit in vollständige Abhängigkeit von den Ministerien gestellt, zum Teil sogar für beliebig zur Disposition stehend erklärt waren, wird wenigstens eine vom Parteistandpunkte unabhängige Prüfung ihrer vermögensrechtlichen Ansprüche gesichert. Es wird daher für Forderungen der Beamten aus ihrem Dienstverhältnisse, insbesondere auf Besoldung, Pension oder Wartegeld, unter gewissen Voraussetzungen der Rechtsweg für zulässig erklärt. Der Rechtsweg findet ferner statt in gewissem Umfange auf dem Gebiete des Steuerwesens bei allgemeinen Anlagen auf Grund der Behauptung, daß die einzelne Forderung bereits früher getilgt oder verjährt, oder daß die Abgabe privatrechtlicher Natur sei, in noch weiterem Umfange bei Stempelsachen.

Der weitere Ausbau des Rechtsstaates wurde jedoch unterbrochen durch den infolge der Armeereorganisation entstandenen Verfassungskonflikt zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaus. Die Veranlassung des Konfliktes bestand darin, daß die Regierung bei Gelegenheit der Mobilmachung des Jahres 1859 eine Erhöhung der Präsenzstärke und der Kadres des Heeres, sowie eine anderweite Regelung der Reserve- und Landwehrdienstpflicht vornahm. Die Regierung sah diese Einrichtung als eine dauernde, das Abgeordnetenhaus nur als eine vorübergehende an. Daher bewilligte es auch die Kosten nur provisorisch und setzte sie 1862 vom Budget ab. Während die Rechtsfrage sich tatsächlich darum drehte, ob eine Erhöhung der Präsenzstärke und der Kadres im Wege der Verordnung zulässig sei oder nur durch die Gesetzgebung, eine Frage, die allerdings zweifelhaft ist, aber nach Lage des damaligen Rechtes zugunsten der Verordnung beantwortet werden muß²⁾, steifte sich das Abgeordnetenhaus lediglich auf sein vermeintliches Budgetrecht. Durch Absetzung der Ausgaben für den erhöhten Präsenzstand nahm das Abgeordnetenhaus

²⁾ Vgl. § 80.

ein unbedingtes Ausgabebewilligungsrecht für sich in Anspruch. Damit ersetzte es die klaren Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde durch die konstitutionellen Lehren Montesquieus und Benjamin Constants, die in den romanischen Ländern gesetzliche Anerkennung gefunden hatten, aber dem preussischen Staatsrechte stets fremd geblieben waren. Der Kampf, der sich hieraus entwickelte, war im wesentlichen eine Machtfrage, die durch den Erfolg, den Ausgang des Krieges von 1866, zugunsten der Regierung entschieden wurde.

Die Beilegung des Konfliktes erfolgte gleich nach Beendigung des Krieges. Die Thronrede vom 5. August 1866 erkannte an, was allseitig unbestritten war, daß die Staatsausgaben der letzten Zeit der gesetzlichen Grundlage des Art. 99 der Verfassungsurkunde entbehrten. Ohne weiter zu untersuchen, wen die Schuld an diesem verfassungswidrigen Zustande traf, wurde die Erwartung ausgesprochen, die Landesvertretung werde die Indemnität, um die sie angegangen werden sollte, erteilen, also mit anderen Worten die gemachten Ausgaben nachträglich genehmigen, wie dies auch sonst bei über den Etat hinaus geschehenen Ausgaben allgemeines Herkommen ist. Die Indemnitätsvorlage der Staatsregierung wurde demnächst angenommen und damit der Verfassungskonflikt beendet.

§ 9. VIII. Preußen als Glied des Bundesstaates (1867 bis jetzt).

Infolge der kriegerischen Ereignisse des Jahres 1866 erfuhr das preussische Staatsgebiet die letzte bedeutende Erweiterung. Durch Gesetz vom 20. September 1866 wurden der preussischen Monarchie folgende eroberte, bisher selbständige Staaten einverleibt: 1. das Königreich Hannover (698,75 Quadratmeilen), 2. das Kurfürstentum Hessen (174,105 Quadratmeilen), 3. das Herzogtum Nassau (85,5 Quadratmeilen), 4. die freie Stadt Frankfurt. Das Gesetz vom 24. Dezember 1866 vereinigte ferner mit Preußen: 1. die im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864, Art. III, an Preußen und Oesterreich gemeinsam und von letzterem im Prager Frieden vom 23. August 1866, Art. V, an Preußen allein überlassenen Herzogtümer Schleswig und Holstein (317,65 Quadratmeilen), von denen ein kleiner Bezirk demnächst an Oldenburg abgetreten wurde; 2. einige im preussisch-

bayerischen Friedensvertrage vom 22. August 1866 und im preußisch-hessischen Friedensvertrage vom 3. September 1866 an Preußen abgetretene Gebiete, namentlich die bisher bayerischen Gebietsteile Gersfeld, Orb und Kaulsdorf, die Landgrafschaft Hessen-Homburg und die bisher hessischen Gebiete Kreis Biedenkopf, Kreis Böhle und ein Teil des Kreises Gießen. Die Aufgabe der preußischen Verwaltung in den nächsten Jahren wurde es, diese neuen Erwerbungen unter Schonung ihrer Eigentümlichkeiten einerseits, aber auch unter steter Berücksichtigung der Interessen der gesamten Monarchie andererseits durch die Verwaltung mit den alten Provinzen innerlich zu verschmelzen. Auf diese Entwicklung ist jedoch hier nicht näher einzugehen¹⁾. Endlich wurde 1876 das schon seit 1865 in Personalunion zu Preußen stehende Herzogtum Lauenburg dem Staatsgebiete förmlich einverleibt.

Von weit größerer Bedeutung als die Einverleibung der neuen Provinzen war jedoch für das preußische Staatsrecht der Eintritt Preußens in den Norddeutschen Bund und dessen Rechtsnachfolger, das Deutsche Reich. Die wichtigsten Rechte der Staatsgewalt gingen dadurch von Preußen auf das Reich über. Der staatlichen Wirksamkeit Preußens sind durch das Reich enge Grenzen gezogen, wie sie unter dem alten Reiche für das brandenburg-preußische Staatswesen nie bestanden haben. Allerdings sind diejenigen Rechte, die das preußische Königtum verloren hat, zumeist Rechte des damit untrennbar verbundenen deutschen Kaisertums geworden. Aber der preußische Staat als solcher vereinigt in sich nicht mehr die volle Staatsgewalt, nur auf einem kleinen Gebiete ist er selbständig, auf einem größeren ist er ausführendes Organ des Reiches, ein drittes ist ihm ganz entzogen.

Auf dem Gebiete des Auswärtigen ist das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge namens des Reiches einzugehen, dem Kaiser beigelegt. Das Vertragsrecht der Einzelstaaten ist nicht aufgehoben, aber auf ein sehr enges Gebiet beschränkt. Was die Organe des völkerrechtlichen Verkehrs betrifft, so ist dem Reiche die Befugnis eingeräumt, Gesandte abzuschicken und zu empfangen. Das Gesandtschaftsrecht ist zwar keinem

¹⁾ Vgl. hierüber die kurze Darstellung bei *Bornhal*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 483 ff.

Einzelstaaten entzogen, aber ziemlich bedeutungslos, da der völkerrechtliche Verkehr der Einzelstaaten mit dem Auslande ein sehr beschränkter ist. Preußen unterhält daher außer bei anderen deutschen Staaten eine Gesandtschaft nur beim Vatikan. Die Beglaubigung auswärtiger Gesandten erfolgt stets beim Kaiser als dem Vertreter der Reichsgewalt. Nur die Gesandten der deutschen Bundesstaaten müssen als beim Könige von Preußen beglaubigt angesehen werden. Dagegen ist die Organisation des Konsulatswesens einheitlich von Reichswegen. Nur das Reich darf Konsulate im Auslande unterhalten, Landeskonsulate sind verfassungsmäßig unzulässig. Fremden Konsuln erteilt der Kaiser das Exequatur namens des Reiches. Den Einzelstaaten ist die Erteilung des Exequatur für ihr Gebiet unbenommen, Preußen hat jedoch bei der Verbindung der preussischen Königswürde mit der Kaiserwürde davon nie Gebrauch gemacht.

Was das Kriegswesen anbelangt, so ist zu unterscheiden zwischen dem Landheere und der Kriegsmarine.

Für das Landheer trifft Art. 61 der Reichsverfassung die Bestimmung, daß nach Publikation der Verfassung die gesamte preussische Militärgesetzgebung einschließlich der zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte im ganzen Reiche ungesäumt einzuführen sei mit alleiniger Ausnahme der Militärkirchenordnung. Diese Gesetzgebung ist damit für Reichsrecht erklärt worden und unterliegt einer Veränderung nur im Wege der Reichsgesetzgebung. Allein die Militärkirchenordnung ist in Preußen noch Partikularrecht. Ebenso ist die Kommandogewalt über das preussische Heer auf den Kaiser übergegangen, die Sonderrechte der Landesherren über ihre Kontingente fallen in Preußen mit der Kommandogewalt des Kaisers zusammen. Die Militärverwaltung ist dagegen den Einzelstaaten verblieben. Das preussische Kriegsministerium ist jedoch auf Grund der Militärkonventionen die oberste Militärverwaltungsbehörde auch für die anderen deutschen Staaten mit alleiniger Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg. Die Geldmittel für die Unterhaltung des Heeres und der Militärbehörden fließen, obgleich diese Organe der Einzelstaaten sind, ausschließlich aus der Reichskasse und werden durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt.

Die Kriegsmarine ist dagegen für das ganze Reich durchaus einheitlich, indem nicht nur die rechtlichen Normen allein vom Reiche

ausgehen, und dem Kaiser die Kommandogewalt zusteht, sondern auch die Verwaltung Reichssache ist. Die Kosten werden ebenfalls vom Reiche bestritten.

In dem Justizwesen hatte die norddeutsche Verfassung und anfangs die Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung nur unterworfen das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren. Erst seit 1873 ist die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung auf das gesamte bürgerliche Recht ausgedehnt worden. Von dieser Gesetzgebungsbefugnis hat das Reich den weitesten Gebrauch gemacht, so daß gegenwärtig bürgerliches Recht, Handels- und Wechselrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren vollständig kodifiziert sind mit einzelnen Vorbehalten für Landesprivatrecht und Landesstrafrecht. Bei Erlass der Prozeßgesetze ist auch die Verfassung der Gerichte für die streitige Gerichtsbarkeit von Reichs wegen geregelt worden. Die Gerichte unterer und mittlerer Instanz sind, obgleich die Normen für ihre Organisation lediglich vom Reiche ausgehen, Staatsgerichte geblieben, die Gerichtsbarkeit in höchster Instanz hat jedoch das Reich für sich in Anspruch genommen und läßt sie durch das Reichsgericht in Leipzig ausüben. Preußen selbst hat seinen obersten Gerichtshof verloren. Mit den Gerichten unterer und mittlerer Instanz ist auch die Justizverwaltung den Einzelstaaten verblieben. Diese wird gehandhabt durch die Präsidenten der Gerichtshöfe und über diesen durch das Justizministerium.

Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung genießen die Einzelstaaten noch die größte Freiheit der Bewegung. Gleichwohl greift auch hier das Reich tief in das materielle Verwaltungsrecht ein. Art. 4 der Reichsverfassung erstreckt die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung auf die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Postwesen, Fremdenpolizei und den Gewerbebetrieb einschließlich des Versicherungswesens, Münzen, Maß und Gewichte, das Bankwesen, Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei, das Eisenbahnwesen, Handel und Schiffahrt, Presse, Vereins- und Versammlungswesen. Im übrigen ist die innere Verwaltung der Gesetzgebung bzw. dem Ordnungsrechte der Einzelstaaten überlassen. Ebenso sind die Organe fast ausschließlich diejenigen der allgemeinen Landesverwaltung der Einzelstaaten. Nur für die oberste Verwaltungsgerichtsbarkeit in Heimats- und Niederlassungsangelegenheiten einschließlich der Armenpflegesachen besteht ein Reichsverwal-

tungsgericht, das Bundesamt für das Heimatswesen. Einheitliche Organisationen für das ganze Reich hat ferner die neue Sozialgesetzgebung nötig gemacht.

Auf dem Gebiete der Finanzen besteht ebenfalls ein Wettbewerb zwischen Reich und Einzelstaaten. Die Domänen und Forsten sind den Einzelstaaten verblieben. Von den sog. Regalien und Monopolen ist nur die Post und die Telegraphie auf das Reich übergegangen, das für diese Verwaltungszweige allein die Rechtsordnung gibt. Dem Reiche ist ferner zwar allgemein die Befugnis zur Erhebung von Reichssteuern eingeräumt. Praktisch hat sich jedoch eine Auseinandersetzung zwischen Reich und Einzelstaaten dahin vollzogen, daß das Reich fast alle indirekten, die Einzelstaaten fast alle direkten und einige unbedeutende indirekte Abgaben für sich in Anspruch nehmen. Art. 35 der Reichsverfassung behält daher dem Reiche ausschließlich vor die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

Dagegen sind die Organe zur Verwaltung der dem Reiche zustehenden Einnahmen nur zum Teil Organe des Reiches. Sämtliche Beamte der Post und Telegraphie bilden ein einheitliches Personal mit der Verpflichtung, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Die Anstellung der oberen Beamten, wie Direktoren, Räte, Oberinspektoren, sowie der zur Wahrnehmung des Aufsichtsdienstes in den einzelnen Bezirken fungierenden Post- und Telegraphenbeamten geht für das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Württemberg vom Kaiser aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Dagegen soll die Anstellung der übrigen Beamten durch die Landesregierungen erfolgen. In Preußen ist diese jedoch wie in der Mehrzahl der anderen deutschen Staaten ebenfalls dem Reiche übertragen. Die Verwaltung der übrigen Reichseinnahmen, wie der Zölle, Verbrauchssteuern und der Wechselstempelsteuer ist dagegen den Einzelstaaten überlassen worden, welche nur den Reinertrag nach Abzug ihrer Verwaltungskosten an das Reich abführen. Doch ordnet der Kaiser den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der

Einzelstaaten nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen Reichsbeamte bei, um die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens zu überwachen.

Auf dem kirchlichen Gebiete hat das Reich keinerlei Befugnisse irgend welcher Art, das Gebiet ist also vollständig den Einzelstaaten verblieben. Gleichwohl hat das Reich verschiedene kirchenpolitische Gesetze erlassen, die jedoch ihren Rechtsgrund in der Zuständigkeit des Reiches auf dem Gebiete der inneren Verwaltung gefunden haben. Auf Grund des dem Reiche zustehenden Gesetzgebungsrechtes über die Freizügigkeit und das Niederlassungsrecht erfolgte eine Einschränkung beider für die Gesellschaft Jesu und die verwandten Orden durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1872, sowie die Beschränkung des Aufenthaltsrechtes, unter Umständen auch die Möglichkeit der Entziehung der Staatsangehörigkeit für Geistliche, die sich unbefugt kirchliche Aemter anmaßten, durch das Reichsgesetz vom 4. Mai 1874. Die friedensstörende Erörterung von Staatsangelegenheiten durch Geistliche bei Ausübung ihres Berufes wurde auf Grund der dem Reiche zustehenden Strafgesetzgebung unter Strafe gestellt.

Überall, wo dem Reiche ein Recht der Gesetzgebung zusteht, hat es, auch wo ihm die unmittelbare Verwaltung fehlt, ein Recht der Beaufsichtigung der Verwaltung der Einzelstaaten. Dem Kaiser steht die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu, der Bundesrat hat über Mängel, welche sich bei ihrer Ausführung ergeben, zu beschließen. Es findet daher auf diesen Verwaltungsgebieten eine doppelte Kontrolle statt. Jeder Staat hat seine Verwaltung in Gemäßheit der Reichsgesetze zu kontrollieren, das Reich dagegen durch seine Organe die Verwaltung der Einzelstaaten.

Nur auf denjenigen Gebieten, die der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches nicht unterliegen, bewegt sich die preussische Staatsgewalt so frei und unabhängig wie vor Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Soweit aber die Reichsgesetzgebung Platz greift, hat die preussische Staatsgewalt nur noch den Charakter eines ausführenden Organs des Reiches, welches hier als übergeordnete Macht den preussischen Staatsorganen ihre Tätigkeit anweist.

Vom staatsrechtlichen Standpunkte betrachtet, sind also die Faktoren und die Funktionen des preussischen Staates, sein Verfassungs-

recht, durch den Eintritt Preußens in das Deutsche Reich unberührt geblieben. Nur ganz vereinzelt und meist in untergeordneten Punkten macht sich hier das Reichsrecht geltend. Dagegen sind die Eingriffe des Reiches auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes so tiefgehend, daß die ganze staatliche Tätigkeit den Staatsangehörigen gegenüber sich erst durch die Zusammenfassung von Reichs- und Landesrecht erschöpft, und eins ohne das andere vielfach unverständlich erscheint.

Zweites Buch.

Allgemeine Lehren.

Erster Abschnitt. Grundbegriffe.

§ 10. Der Begriff des Staates¹⁾.

Der Staat ist eine Organisation von Menschen und zwar die höchste Organisation menschlichen Gemeinschaftslebens. Er bildet die von jeder höheren irdischen Gewalt unabhängige Herrschaft über Land und Leute, Staatsgebiet und Staatsangehörige. Er ist Subjekt und Inhaber dieser Herrschaftsgewalt, vermöge deren er seine Aufgaben verwirklicht.

Den Staat selbst als Subjekt und Träger dieser Herrschaftsgewalt zu bezeichnen, ist gewiß zutreffend. Aber da für Staat und Recht der Mensch das Maß aller Dinge ist, wird durch eine solche Bezeichnung die weitere Frage nicht gelöst, wo diese Herrschaftsgewalt sitzt, welchen Menschen sie zusteht. Denn der Staat an sich ist nur eine

¹⁾ Eine allgemeine Erörterung über Wesen, Entstehung, Zweck und Gestaltung des Staates ist hier nicht beabsichtigt. Ich kann in dieser Hinsicht lediglich auf meine Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1909, verweisen. Dort finden sich auch Angaben über die Literatur und Auseinandersetzungen mit abweichenden Ansichten. Hier sollen nur die wesentlichen allgemeinen Grundsätze, die dem positiven Staatsrechte zugrunde liegen, kurz angedeutet werden. Diese allgemeinen Grundsätze sind hinwiederum nicht Ergebnis philosophischer Spekulation, sondern ihrerseits geschöpft aus der Betrachtung des geschichtlichen und positiven Staates. Nur auf diese Weise kann die Erörterung des Allgemeinen und des Besonderen wechselseitig befruchtend wirken und sich ergänzen.

allgemeine Abstraktion aus geschichtlich gegebenen Machtverhältnissen, und noch immer ist Macht von niemand anders als von Menschen auf Erden ausgeübt worden.

Das Mittelalter hatte sich im allgemeinen zu dieser Abstraktion noch nicht durchgerungen, wenn es auch schon im Reiche das Bleibende und Dauernde sah im Gegensatz zur vergänglichen Persönlichkeit des einzelnen Königs. Wie das Mittelalter mehr an der äußeren Erscheinung haftete, so war seine Staatsauffassung noch eine dualistische. Nachdem schon Tacitus die Vereinigung von Imperium und Libertas als das Charakteristische des germanischen Staates bezeichnet hatte, traten Obrigkeit und Volk als gleichgeordnete Mächte einander im mittelalterlichen Staate gegenüber, wobei allerdings der Volksbegriff sich mehr und mehr auf die höheren Klassen, die herrschenden Stände, beschränkte. Das war die spätere Bedeutung von Kaiser und Reich in Deutschland, und diese Entwicklung setzt sich in den einzelnen Ländern fort in Landesherren und Landständen. Beide stehen als gleichgeordnete Faktoren des Staatslebens in gewissermaßen vertragsmäßigen Beziehungen zueinander. Dieser Dualismus hat sich im wesentlichen in England bis zur Gegenwart behauptet.

Die Staatsauffassung des Festlandes hat sich im Beginne der Neuzeit mit Hilfe des Naturrechtes durchgerungen zur Anerkennung einer einheitlichen Staatspersönlichkeit. Gelungen ist das freilich nur mit Hilfe eines wissenschaftlichen Irrtums, nämlich mit der Fiktion des Vertragsstaates.

Die im Naturzustande staatenlos lebenden Menschen haben sich durch bewusste Willenserklärung, durch Vertrag, in eine staatliche Gemeinschaft begeben, den Staat begründet und die herrschende Obrigkeit geschaffen. Damit sind die dualistischen Elemente des germanischen Staates vereinigt in einer höheren Einheit. Das Volk, die Summe der Einzelmenschen, ist durch die vertragsmäßige Begründung Grund und Quelle der staatlichen Gewalt geworden, hat diese Gewalt aber auf einen — damals regelmäßig absoluten — Monarchen übertragen.

Für Friedrich den Großen und die Verfasser des preussischen Landrechtes galt der Vertragsstaat und damit die theoretische Volkssouveränität als ausgemachte Sache. Ob nun freilich Ludwig XIV. mit seinem „L'Etat c'est moi“ sich mit dem Staate identifizierte, oder Friedrich der Große sich für den ersten Diener des Staates, eines

Herren, der ihm nichts zu befehlen hatte, erklärte²⁾, so waren dies beides doch nur verschiedene Betrachtungsweisen desselben Ergebnisses, nämlich der auf naturrechtlicher Grundlage gewonnenen Einheit der Staatspersönlichkeit. Das preussische Landrecht folgt, ohne Vertragsstaat und Volkssouveränität gesetzlich festzustellen, der Auffassung Friedrichs des Großen. Nach § 1 II, 13 vereinigen sich alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten in dessen Oberhaupte.

Die uralte dualistische Auffassung des Germanentums von Obrigkeit und Volk verknüpft sich nun mit dem naturrechtlichen Gedanken der Einheit der Staatspersönlichkeit zu etwas drittem in der neueren deutschen Staatslehre. Als Subjekt und Inhaber der Staatsgewalt gilt der Staat selbst, damit ist die Einheit der Staatspersönlichkeit behauptet. Dieser Staat hat aber in seiner konstitutionellen Form zwei oberste Organe, Monarch und Volksvertretung, damit bricht wieder die dualistische Staatsauffassung des Germanentums durch. Hiermit glaubt man noch den besonderen Vorteil errungen zu haben, den die moderne Kulturwelt durchziehenden Gegensatz von monarchischer Souveränität und Volkssouveränität überbrücken zu können in einer höheren Einheit, der der Staatsouveränität. In dem monarchischen Staate soll der Monarch zwar alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigen, aber doch nur das Organ einer von ihm verschiedenen Staatspersönlichkeit sein.

Diese Konstruktion moderner Begriffsjurisprudenz hilft aber doch nicht darüber hinweg, daß der Staat nur eine Abstraktion aus gegebenen Machtverhältnissen ist, und hinter jeder Macht Menschen stehen müssen. Der Monarch mit allen Rechten der Staatsgewalt ausgestattet, aber doch nur ein Organ des Staates, befindet sich auf derselben Stufe wie der friderizianische Diener des Staates, eines Herren, der seinem Diener nichts zu sagen hatte, weil der Diener das gesamte Herrenrecht in sich verkörperte.

Der Staat ist eine menschliche Organisation. Jede Organisation von Menschen, ob auf organischem Wachstum oder zweckbewußtem Handeln beruhend, ist nur möglich auf einer zweifachen Grundlage,

²⁾ Auch H. Sch ulz e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 152 mißt jenem Sage Friedrichs des Großen zwar eine hohe ethische, aber keine juristische Bedeutung bei, da der König eben nicht Staatsdiener sei.

genossenschaftlich oder herrschaftlich. Ein Drittes gibt es nicht. Das gilt auch vom Staate.

Grund und Quelle der staatlichen Gewalt kann das Volk sein, die Gesamtheit der Staatsangehörigen, die sich durch die Verfassung zum Staate konstituieren und die einzelnen Funktionen auf verschiedene Träger verfassungsmäßig übertragen. Das ist der Staat der Volkssouveränität in den modernen demokratischen Republiken, aber auch in den parlamentarischen Monarchien nach belgischem Typus.

Ober alle Rechte der Staatsgewalt sind in einer einzigen physischen Person vereinigt, die sich vermöge der Thronfolge in verschiedenen Individuen fortsetzt. Das ist der Staat des monarchischen Prinzips. Hier ist der Monarch nicht etwa das Organ einer hinter ihm stehenden Abstraktion des Staates, sondern wie er alle Rechte der Staatsgewalt hat, so ist in ihm die Staatspersönlichkeit schlechthin zu sehen, die sich mit allen ihren Rechten in einem einzelnen Individuum verkörpert.

Ob ein Staat die genossenschaftliche oder die herrschaftliche Organisation besitzt, ist das Ergebnis seiner geschichtlichen Entwicklung. Keine ist an sich besser oder schlechter, sondern jede geschichtlich gegeben.

Die deutschen Einzelstaaten sind geschichtlich lediglich Schöpfungen ihrer Dynastien, wodurch das ursprünglich einheitliche deutsche Volk in verschiedene Staatsvölker verteilt wurde. Weder Naturrecht noch Konstitutionalismus konnten angesichts dieses geschichtlichen Rocher de bronze der monarchischen Souveränität der Volkssouveränität Eingang verschaffen. Daß die Herrscher Preußens ihre Krone von Gott und nicht von Volkes und Parlamentes Gnaden haben, kann nur geschichtliche und politische Unbildung beanstanden.

Auch der konstitutionelle Staat auf dem Boden des monarchischen Prinzips stellt nicht die Unterwerfung der Monarchie unter eine höhere Gewalt des Staates oder des Volkes dar, sondern ist verfassungsmäßige Selbstbeschränkung des Monarchen als Staatspersönlichkeit.

§ 11. Staatsrechtlicher Charakter des preussischen Staates¹⁾.

Die unterscheidenden Merkmale des preussischen Staates von anderen Staaten liegen wesentlich in zweien seiner Eigenschaften. Der

¹⁾ Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Bd. 1, S. 1 ff.; derselbe im Dessenl. Recht der Gegenwart (sog. kleiner Laband) 5. Aufl., Tübingen 1909, S. 15 ff.; Seydel in Virths

preussische Staat ist ein beschränkt-monarchischer Staat oder eine konstitutionelle Monarchie, und er ist Glied eines größeren Gesamtstaates, des Deutschen Reiches. Das Wesen der konstitutionellen Monarchie Preussens im Gegensatz zu anderen Staatsformen ist Gegenstand der Darstellung des Verfassungsrechtes überhaupt. Es ist daher nur noch zu untersuchen, welchen Einfluß die Zugehörigkeit zum Deutschen Reiche auf die staatsrechtliche Individualität des preussischen Staates ausübt.

Der preussische Staat hat in allen seinen Teilen nur kurze Zeit eine rechtlich unbedingt anerkannte Unabhängigkeit genossen. Bis zum Untergange des alten Reiches gehörte der größte Teil des Staatsgebietes zum heiligen römischen Reiche deutscher Nation. Nur Preußen und die ehemals polnischen Landesteile waren unbestritten vollkommen souverän, das Verhältnis Schlesiens zum Reiche blieb dagegen sehr zweifelhaft. Bei der Schwäche der Reichsgewalt seit dem Westfälischen Frieden, namentlich gegenüber den größeren weltlichen Staaten, war jedoch deren Abhängigkeit vom Reiche fast nur nominell²⁾. Die Reichsverbinding gewährte dem Könige von Preußen gewisse Rechte auf die Leitung des Reiches und damit auf seine schwächeren, noch mehr unter dem Reichseinflusse stehenden Mitstände. Dagegen ist andererseits eine Einwirkung des Reiches auf die preussischen Gebiete kaum mehr sichtbar. Nur insofern äußerte sie sich noch, als das Reich keinen preussischen Einheitsstaat, sondern lediglich einzelne unter dem Könige von Preußen durch Personalunion verbundene Gebiete kannte und somit die rechtliche Verschmelzung des Gesamtstaates zum Einheitsstaate hinderte. Da jedoch tatsächlich diese Verschmelzung seit Friedrich dem Großen vollendet war, konnte die rechtliche Form gleichgültig erscheinen.

Annalen 1876, S. 641 ff.; G. Meyer a. a. D. S. 661 ff.; Hänel a. a. D., 1877, S. 78 ff.; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882; Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Breslau 1883; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 118 ff.; S. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 567 ff. Weitere Literaturangaben bei Laband a. a. D.

²⁾ Das Allgemeine Landrecht erwähnt das Reich nur noch an zwei untergeordneten Stellen I, 11, § 1026 und II, 11, § 1078. Dagegen spricht es nicht von „Staaten“, sondern nur vom „Staate“ schlecht-hin, vgl. z. B. § 1 II, 13.

Die Auflösung des Reiches, welche rechtlich die letzten Spuren der Unterordnung Preußens unter ein anderes staatliches Gemeinwesen hinwegräumte, blieb daher in dem preussischen Staatsrechte der damaligen Zeit fast unbemerkt. Jedenfalls war aber seitdem erst Preußen in allen seinen Teilen ein rechtlich allerseits anerkanntes souveränes Staatswesen. Dies änderte sich auch nicht mit der Begründung des Deutschen Bundes. Da dieser nur eine dauernde völkerrechtliche Vereinigung der deutschen Staaten zur Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands bildete, ließ er die Souveränität der Einzelstaaten unberührt. Die Grundverträge des Deutschen Bundes erkennen diese daher wiederholt ausdrücklich an³⁾.

Zweifelhafter könnte es erscheinen, ob Preußen durch seinen Eintritt in den Norddeutschen Bund und dessen Rechtsnachfolger, das Deutsche Reich, nicht eine Beeinträchtigung seiner souveränen Stellung erfahren hat. Im Gegensatz zu dem Deutschen Bunde, der nur eine völkerrechtliche Vereinigung deutscher Staaten war, ist das Deutsche Reich eine selbständige, keiner höheren Gewalt unterworfenen staatliche Bildung. Es ist also, wenn man lediglich diese höchste Gewalt, welche von jeder anderen unabhängig ist, als Souveränität bezeichnet, ein souveräner Staat⁴⁾.

Wie steht es dagegen mit der Souveränität der Einzelstaaten?

Die politische Betrachtung kann hier zu anderen Ergebnissen führen als die staatsrechtliche.

Für die Politik ist das Reich eine Schöpfung des preussischen Staates, der hinter dem Reiche steht, für seinen König als Kaiser allein die volle Kriegsherrlichkeit behauptet und die anderen deutschen Staaten in bündischen Formen sich angegliedert hat. Hiernach ist Preußen allein souverän, nicht aber die anderen deutschen Staaten⁵⁾.

Das Staatsrecht wird zu anderen Ergebnissen kommen, ohne daß man diese mit Treitschke lächerlich zu finden braucht. Denn das Staatsrecht deckt sich nicht immer mit den tatsächlichen politischen Zuständen, es hat vielfach sogar die Aufgabe, diese zu verdecken.

³⁾ Vgl. z. B. die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 — G.-S. 1820, S. 113 ff. — Art. 55, 57, 58.

⁴⁾ Vgl. über den Charakter des Reiches, dessen Darstellung in das Reichsstaatsrecht gehört, Laband, a. a. O.

⁵⁾ v. Treitschke, Politik Bd. 2, Leipzig 1898, S. 339 ff.

Die ältere Bundesstaatstheorie⁶⁾, die auf nordamerikanischem Vorbilde aufgebaut war und namentlich auch die Mehrheit der Paulskirche beherrschte, nahm eine Teilung der Souveränität zwischen Bundesstaat und Einzelstaat an.

Es ist wesentlich das Verdienst von Seydel⁷⁾, die Unmöglichkeit dieses Bundesstaatsbegriffs mit der geteilten Souveränität nachgewiesen zu haben. Andererseits zog er aus den Gründungsvorgängen des Reiches, dem Zustandekommen der Reichsverfassung durch Staatsverträge und übereinstimmende Landesgesetze die Folgerung, daß das Reich nur ein Vertragsverhältnis der Bundesstaaten, also ein Staatenbund, kein eigenes staatliches Rechtssubjekt sei. Dem steht entgegen, daß nach Art. 78 der Reichsverfassung diese nur im Wege ihrer eigenen Verfassungsgesetzgebung, nicht durch übereinstimmenden Willen der Einzelstaaten geändert werden kann. Das Reich ist also mit eigenem Willen, eigener Persönlichkeit ausgestattet, es ist selbst ein Staat.

Ist nun die Souveränität die negative Eigenschaft des Staates, höchste Macht zu sein, keine höhere Macht über sich anzuerkennen, so bleibt noch die weitere Prüfung, bei welcher der beiden staatlichen Organisationen, dem Reiche oder dem Einzelstaate, die ihrem Wesen nach unteilbare Souveränität ruht.

Die neuere deutsche Staatsrechtswissenschaft ist geneigt, diese Frage nach den bahnbrechenden Untersuchungen von Hänel und Laband⁸⁾ mit der Formel der Kompetenz-Kompetenz zu beantworten. Bei einer Teilung der staatlichen Befugnisse zwischen Bundesstaat und Einzelstaat muß nämlich eine von beiden staatlichen Organisationen die Befugnis für sich in Anspruch nehmen, ihre Zuständigkeit zu bestimmen präjudizierlich für die andere, der dann der Rest bleibt. Diese Kompetenz

⁶⁾ Waip, Grundzüge der Politik, Kiel 1862, S. 166. Diese Ansicht war auch in der ersten Auflage dieses Buches vertreten, indem ich annahm, daß die Souveränität nicht nur die höchste Gewalt, sondern auch die Gesamtheit der staatlichen Hoheitsrechte bedeute und letztere geteilt werden könnten. Dieser Doppelbegriff der Souveränität ist aber unhaltbar.

⁷⁾ Vgl. N. 1.

⁸⁾ Vgl. N. 1. Trotzdem ich die Lehre von der Kompetenz-Kompetenz längst widerlegt habe, wird sie noch einmal wiederholt von S u b r i c h, Pr. St.-R. S. 111.

zur Bestimmung der eigenen Kompetenz ist die höchste Gewalt, und in ihr liegt die Souveränität. Im Reiche kann nach Art. 78 RB. das Reich selbständig Verfassungsänderungen vornehmen und durch solche auch seine Zuständigkeit erweitern. Hierin liegt die Kompetenz-Kompetenz. Das Reich ist somit allein souverän, die Einzelstaaten sind nicht souveräne Staaten, von Kommunalverbänden allein dadurch verschieden, daß sie ein Gebiet ureigenster, dem Reiche gegenüber unkontrollierbarer Staatsgewalt besitzen. Laband bezeichnet daher geradezu die Einzelstaaten als Selbstverwaltungskörper.

Allein die Lehre von der Kompetenz-Kompetenz übersieht, daß die Einzelstaaten bei der Willensbildung des Reiches durch ihre Teilnahme am Bundesrate mitzuwirken haben. Kein Reservatrecht kann aufgehoben werden ohne Zustimmung des bevorrechtigten Staates. Keine Verfassungsänderung und somit Kompetenzerweiterung ist möglich gegen den Willen Preußens, da zu ihrer Verhinderung 14 Stimmen im Bundesrate genügen, Preußen allein aber deren 17 hat. Wo bleibt da die Kompetenz-Kompetenz und die Souveränität? Die Bezeichnung der Einzelstaaten als bloßer Selbstverwaltungskörper mag ferner allenfalls da zutreffen, wo sie bloß den gesetzgeberischen Willen des Reiches auszuführen haben, nicht aber in der ihnen verbliebenen Sphäre ureigenster und unkontrollierbarer Staatsgewalt. Ob der Besitz einer solchen überhaupt zur Kennzeichnung als Staat ausreicht, mag dahingestellt bleiben, da gewichtige Stimmen auch den Gemeinden ureigene, vom Staate verschiedene Befugnisse beilegen⁹⁾.

Die Souveränität ist eine Eigenschaft des Staates, abgeleitet aus der konkreten Betrachtung des Einheitsstaates, in dem alle Rechte der Staatsgewalt vereinigt sind. Im Bundesstaate hat eine Spaltung der staatlichen Befugnisse unter zwei staatlichen Organisationen stattgefunden. Beide zusammen machen erst das aus, was die moderne Kulturwelt vom Staate erwartet. Beide in ihrer untrennbaren Verbindung sind daher erst mit der höchsten Eigenschaft des Staates, der Souveränität, ausgestattet. So kann weder das Reich seine Kompetenz erweitern gegen den Willen Preußens, noch Preußen gegen den Willen des Reiches. Aber beide zusammen vermögen rechtlich alles. Sie haben daher die Souveränität gemeinsam. Die ganze

⁹⁾ Vgl. Bd. 2 den Abschnitt über das Gemeinderecht.

verfassungsmäßige Organisation des preussischen Staates bewegt sich jedenfalls im wesentlichen unabhängig von der des Reiches.

§ 12. Das preussische Staatsrecht.

Das Recht ist gleich der Sprache ein Erzeugnis des Volksgestes. Es erwächst jedoch nicht auf dem Boden des Volkes im politischen Sinne als des Inbegriffes der einem Staate unterworfenen Menschen, sondern auf dem Boden der Nationalität. Allerdings kommt das Recht nur durch den Staat und in ihm zur Geltung, und gibt es kaum einen Staat, dem nicht verschiedene Nationalitäten unterworfen wären. Trotzdem weist aber in jedem Staate eine einzige Nationalität der Rechtsentwicklung ihre bestimmende Richtung an. Wie jeder Staat eine herrschende Sprache hat, so besitzt er auch ein herrschendes Recht, welches, hervorgegangen aus dem Geiste der überlegenen Nationalität, von dieser den anderen, mit ihr zu einem politischen Volke verbundenen Nationalitäten auferlegt wird. Da nun das politische Volk und die Nationalität sich fast nirgends decken, so ergeben sich hieraus zwei Folgerungen. Einerseits ist in einem Staate, der verschiedene Nationalitäten umfaßt, diese Tatsache allein ohne Einfluß auf die einheitliche Rechtsbildung. Andererseits muß, wenn eine Nationalität in verschiedenen Staaten die herrschende ist, das Recht dieser Staaten, wenn auch nicht in seinen Einzelbestimmungen, so doch in seinem Charakter und in seinen Hauptgrundsätzen übereinstimmend sein. Dies war und ist der Fall bei den Staaten Deutschlands.

Außer der gemeinsamen Nationalität trug aber noch ein zweiter Umstand dazu bei, der deutschen Rechtsbildung einen einheitlichen Charakter zu geben. Die deutschen Einzelstaaten sind entstanden durch die Entartung eines ursprünglichen Einheitsstaates. Sie waren anfangs Bestandteile eines Einheitsstaates, später Glieder eines Gesamtstaates und erst seit dem Untergange des alten Reiches vollständig unabhängige Staaten. Das Reich erließ bis zu seinem Untergange Rechtsnormen, die alle seine Glieder banden, nach denen sich das Recht aller Gliedstaaten übereinstimmend regelte. Wenn auch diese Reichsgesetzgebung seit dem Westfälischen Frieden immer bedeutungsloser wurde, so war doch damit auf weiten Gebieten selbst ein formell und in allen Einzelheiten übereinstimmendes Recht für alle deutschen Staaten geschaffen. Trotz zahlloser Abweichungen im einzelnen ist da-

her das deutsche Recht in allen Staaten von einem einheitlichen Charakter, beruht auf denselben Grundsätzen und zum Teil sogar auf denselben Rechtsquellen.

Hiernach ergibt sich, daß das preußische Recht nicht aus dem Geiste des preußischen Volkes hervorgegangen ist, welches nur ein politischer, aber kein nationaler Begriff ist, sondern aus dem des deutschen Volkes. Dieser ist aber nicht nur in der preußischen Rechtsbildung und in der der anderen deutschen Staaten zum Ausdruck gelangt, sondern auch in der Deutschlands als Gesamtstaat. Bezeichnet man das Recht, welches für Deutschland als Gesamtstaat oder grundsätzlich für alle Teile Deutschlands gilt, als gemeines, so ist das nur für einen Einzelstaat und in ihm geltende Recht das partikulare. Das preußische Recht überhaupt und das preußische Staatsrecht insbesondere ist daher ein deutsches Partikularrecht. Es kann nicht losgelöst werden von der deutschen Rechtsentwicklung überhaupt, auf der es erwachsen ist, und muß ohne diese in seinen wichtigsten Beziehungen unverständlich bleiben. Damit soll nicht gesagt sein, daß man das preußische Recht durch Heranziehung von Bestimmungen in den Partikularrechten anderer Einzelstaaten erläutern oder ergänzen könnte. Denn solche Einzelbestimmungen sind nur zu häufig aus besonderen zufälligen Verhältnissen hervorgegangen, die gerade in dem preußischen Staate nicht bestanden. Wohl aber können durch Vergleichung mit anderen Partikularrechten die auch für das preußische Staatsrecht maßgebenden Grundlagen des deutschen Rechtes überhaupt erkannt und aus diesen Grundsätzen Folgerungen für das preußische Recht gezogen werden¹⁾.

Ist nun auch das preußische Staatsrecht ein deutsches Partikularrecht, so greifen innerhalb des preußischen Staatsrechtes partikulare Besonderheiten doch nur in sehr bedingtem Maße Platz. Mit der Aufhebung der Reichsverbinding im Jahre 1806 und mit der Beseitigung der letzten Reste der alten Stände und der ständischen Rechtsordnung überhaupt durch die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung sind die letzten Hemmnisse verschwunden, welche sich der Verschmelzung

¹⁾ Mit Recht hebt H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 4, 5, hervor, daß die wissenschaftliche Behandlung des preußischen Staatsrechtes, welche nicht von der Grundlage des deutschen Staatsrechtes ausgehe, ebensowenig möglich sei wie die eines partikularen Privatrechtes ohne die Grundlage des deutschen Privatrechtes.

des Gesamtstaates der königlich preussischen Staaten zu dem Einheitsstaate der preussischen Monarchie entgegenstellten. Durch Beseitigung der letzten Spuren des einstigen staatlichen Sonderbestandes der Gebiete war der Einheitsstaat nicht mehr bloß eine Tatsache, er war zum Recht geworden. Für einen einheitlichen Staat können aber die Rechtsnormen, welche die Gliederung des staatlichen Wesens und seine Funktionen bestimmen, nur einheitlich sein. Die Kabinettsorder vom 6. März 1821²⁾ erklärt daher gesetzlich, daß in der ganzen Monarchie nur ein inneres Staatsrecht gelten könne. Partikuläre Besonderheiten in dem Verfassungsrechte widersprechen daher dem Begriffe des Einheitsstaates³⁾. Wohl aber kann die Ausübung der Staatshoheitsrechte durch die Staatsorgane in den einzelnen Gebietsteilen des Einheitsstaates nach verschiedenen Normen geregelt sein, wenn schon das Interesse des Einheitsstaates auch hier eine gewisse Gleichförmigkeit erfordert. Partikuläre Verschiedenheiten in dem Verwaltungsrechte des Einheitsstaates sind daher möglich und bestehen auch tatsächlich in dem preussischen Verwaltungsrechte.

Das preussische Staatsrecht wird endlich seit der Wiederherstellung des Reiches in hohem Grade beeinflusst durch das Reichsrecht. Dieses hat aber ebenfalls verschieden gewirkt auf das Verfassungsrecht und auf das Verwaltungsrecht. Da das Reich die Einzelstaaten als selbstständige staatliche Organisationen bestehen gelassen hat, so wird das Verfassungsrecht der Einzelstaaten fast ausschließlich durch deren eigenes Staatsrecht bestimmt. Die Verfassung der Bundesstaaten ist durch das Reichsrecht unberührt geblieben. Zwar sind durch die norddeutsche Bundes- und die Reichsverfassung zahlreiche Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde aufgehoben worden. Diese hatten jedoch nicht das Verfassungsrecht, sondern nur das Verwaltungsrecht Preussens zum Gegenstande. Wenn man behauptet, durch Begründung des Reiches habe das preussische Verfassungsrecht Änderungen erfahren, so beruht dies meist auf einer Verwechslung der Verfassung im formellen Sinne, der Verfassungsurkunde, welche verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Bestimmungen enthält, mit dem mate-

²⁾ G.-G. 1821, S. 30.

³⁾ Vgl. S u b r i c h, Die reichsgerichtliche Judikatur und das Prinzip der Einheit des inneren preussischen Staatsrechts in S i r t h s Annalen 1908, S. 662 ff., 725 ff.

riellen Verfassungsrechte. Dieses ist auch nach Begründung des Reiches ein rein partikulares geblieben.

Andererseits nimmt das Reich eine Reihe einzelner Hoheitsrechte für sich in Anspruch, und zwar bei einzelnen die Gesetzgebung und unmittelbare Verwaltung, bei anderen nur die Gesetzgebung, während es die Ausführung seiner Gesetze unter seiner Aufsicht den Einzelstaaten überläßt. Ein drittes Gebiet endlich ist den Einzelstaaten in völliger Unabhängigkeit vom Reiche verblieben. In dem Verwaltungsrechte greift daher die Tätigkeit des Reiches und der Einzelstaaten derart ineinander über, daß nur beide zusammen die volle Staatsgewalt den Staatsangehörigen gegenüber vertreten, eine ohne die andere nicht bestehen kann. Die Darstellung des preussischen Verwaltungsrechtes muß daher auch das Reichsverwaltungsrecht vielfach in ihren Kreis ziehen. Mit dem Begriffe des preussischen Verwaltungsrechtes verbindet sich daher nicht wie mit dem des Verfassungsrechtes die Bedeutung des von dem preussischen Staate erlassenen und für ihn maßgebenden Rechtes, sondern oft nur die des für Preußen geltenden Rechtes ohne Rücksicht auf seinen Ursprung. Es ist dies ein Uebelstand für die Theorie wie für die Darstellung, der sich jedoch bei der Natur des zusammengesetzten Staates und der gleichzeitigen Einwirkung verschiedener staatlicher Organisationen auf dasselbe Gebiet nicht umgehen läßt.

§ 13. Systematik des preussischen Staatsrechtes.

Das Staatsrecht ist genau dem Wortsinne entsprechend das Recht des Staates als solchen, d. h. der Inbegriff der Normen, welche für die dem Staate zustehenden Rechte maßgebend sind. Das wesentliche Begriffsmoment des Staates liegt aber in der Herrschaft. Der Staat ist Herrscher, Staatsrecht also das für die staatliche Herrschaft maßgebende Recht. Die Staatsherrschaft kann nun der Staat, welcher in der Monarchie sich verkörpert in dem Könige, selbst üben oder durch seine Organe ausüben lassen. Nach diesem Einteilungsgrunde zerfällt das Staatsrecht in zwei Hauptteile, die als Staatsrecht im engeren Sinne oder Verfassungsrecht und als Verwaltungsrecht zu bezeichnen sind. Das Staatsrecht im engeren Sinne oder Verfassungsrecht hat demnach zum Gegenstande die Normen, nach denen sich die Faktoren und Funktionen des Staates als solchen bestimmen, das Verwaltungs-

recht die Normen, nach denen der Staat seine Herrschaft durch andere ausüben läßt¹⁾). Davon scheiden jedoch die Gebiete aus, die wie Straf- und Prozeßrecht zwar auch Regelung der Behördentätigkeit sind, sich aber geschichtlich längst zu besonderen Rechtsdisziplinen entwickelt haben.

Der Staat ist nun die unabhängige Herrschaft über Land und Leute. Diejenigen Rechtsfäße, welche die Ausübung der Herrschaft durch den Staat selbst, d. h. den König, zum Gegenstande haben, zerfallen

1) Die Bestimmung der Grenzen zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, insbesondere zwischen einem Teile des Verfassungsrechtes, der Regierung, und der Verwaltung ist außerordentlich schwierig, und die Feststellung einer klaren Grenze zwischen beiden in der bisherigen Literatur noch nicht gelungen. Man kann in ihr drei Richtungen unterscheiden. Die eine weist das Verwaltungsrecht aus dem Staatsrechte überhaupt aus, die andere verschmilzt es vollständig mit dem Verfassungsrechte, die dritte trennt zwar Verfassungs- und Verwaltungsrecht, erkennt jedoch beide als Bestandteile des Staatsrechtes an, ohne aber einen festen Einteilungsgrund zu finden. Die erste Richtung ist begründet von Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes, Beilage III, ihr Hauptvertreter ist gegenwärtig Laband. Hiernach wird das Verwaltungsrecht aus dem Staatsrechte verwiesen und ihm ein von diesem wesentlich verschiedener Charakter beigelegt. Laband — Archiv für öffentliches Recht, II, S. 155 — spricht dem Verwaltungsrechte überhaupt seinen einheitlichen Charakter ab und erklärt es für eine Verbindung aus Privat-, Straf-, Staats- und Prozeßrecht, womit es seine Berechtigung als besonderes Rechtsgebiet zweifellos verloren hätte. Die zweite Richtung, die verbreitetste, deren Vertreter man daher nicht aufzuzählen braucht, knüpft die Verwaltung unmittelbar an einen Teil des Verfassungsrechtes, das Regierungsrecht, an und unterscheidet gar nicht zwischen Regierungs- und Verwaltungsrecht. Für die dritte Richtung, welche Verfassungs- und Verwaltungsrecht trennt, aber beide als Bestandteile des Staatsrechtes auffaßt, bilden meist Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte den Einteilungsgrund. Hiernach soll das Staatsrecht die obersten Grundsäße, das Verwaltungsrecht die Einzelheiten zum Gegenstande haben. Das entspricht der französischen Scheidung von Gouvernement und Administration. Aber zwischen beiden gibt es keine feste Grenze. Sie wird auch nicht dadurch gewonnen, daß man mit L. Stein, Verwaltungslehre, Teil I, 2. Aufl., Stuttgart 1869, im Anschlusse an die Hegelsche Philosophie die Gesetzgebung als Wille, die Regierung als Tat an sich, die Verwaltung als konkrete Tat bezeichnet. Denn der Wille tritt erst durch die Tat in Erscheinung, und was ist Tat an sich, und was konkrete Tat?

dem Wesen des Herrschaftsverhältnisses entsprechend in zwei Gruppen. Die eine bestimmt die Herrschaftsfaktoren, d. h. Subjekt und Objekt der Herrschaft und im konstitutionellen Staate die organisierte Mitwirkung der Staatsangehörigen bei Ausübung der Staatsherrschaft in der Volksvertretung, die andere die Formen der eigenen Ausübung dieser Staatsherrschaft. Demnach ergibt sich die Haupteinteilung des Verfassungsrechtes in zwei Abteilungen, deren eine von den Faktoren, deren andere von den Funktionen der Staatsherrschaft handelt.

Die Faktoren der Herrschaft ergeben sich aus deren Begriffe als einer Tätigkeit, es sind Subjekt, Objekt und dessen Vertretung. Subjekt der Herrschaft ist der König, Objekt einerseits das Land als die dingliche und andererseits die einzelnen Staatsangehörigen als die persönliche Grundlage der Staatsherrschaft. Daran schließt sich die Volksvertretung als die Vertretung der Gesamtheit der Staatsangehörigen. Die Volksvertretung des monarchischen Staates ist nicht Subjekt oder Mitträger der Staatsherrschaft. Sie ist aber ebensowenig ein Organ der Herrschaft, welches namens des Königs dessen Herrschaftsrechte ausübte wie die Behörden. Weder eigenes noch abgeleitetes Herrschaftsrecht steht ihr zu. Wie schon der Name sagt, ist sie die Vertretung des Volkes und als solche berufen, in gewissen Fällen, in denen die Ausübung der Herrschaft bedingt ist durch die Uebereinstimmung des Herrscherwillens mit dem Volkswillen, ihre Zustimmung zu geben.

Was die Ausübung der Staatsherrschaft durch den König betrifft, so ist diese geknüpft an die Beobachtung verschiedener verfassungsrechtlichen Formen. In dem einen Gebiete der Staatstätigkeit ist der Herrscher bei Ausübung des einzelnen Herrschaftsaktes an keine besonderen Formen gebunden. Die Herrschertätigkeit kann sich allerdings nur bewegen innerhalb der gesetzlichen Schranken, der einzelne Herrschaftsakt ist aber an keine anderen Formen geknüpft als diejenigen, denen alle Herrschaftshandlungen unterliegen, z. B. die Gegenzeichnung der Minister. Dieses Gebiet der alleinigen persönlichen Entscheidung des Herrschers ist die Regierung. Bei anderen Maßregeln ist dagegen der Herrscher an die Mitwirkung der Volksvertretung derart gebunden, daß die betreffende Anordnung nur ergehen kann, nachdem die Volksvertretung ihre Zustimmung erteilt hat. Es ist der Herrscher, von dem die Anordnung ausgeht, aber in Uebereinstimmung mit dem Willen der Volksvertretung. Dies ist das

Gebiet der Gesetzgebung. Endlich in einem dritten Kreise steht dem Herrscher zwar das Recht, aber nicht die Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt zu. Er ist genötigt, die betreffenden Rechte stets durch andere ausüben zu lassen. Die Behandlung dieses Gebietes fällt daher an sich in die Sphäre des Verwaltungsrechtes. Die eigene Herrschertätigkeit beschränkt sich darauf, Maßregeln zu treffen, daß die betreffenden Rechte ausgeübt werden können. Nur soweit diese eigene Herrschertätigkeit Platz greift, muß dieses Rechtsgebiet, das der Justiz, im Verfassungsrechte behandelt werden.

Das Verwaltungsrecht, der Inbegriff der Normen, nach denen der Staat seine Hoheitsrechte durch andere, durch seine Organe, ausüben läßt, hat diese Organe und das formelle und materielle Recht, welches für die Ausübung maßgebend ist, zum Gegenstande. Hieraus scheidet sich als erste Abteilung ein allgemeiner Teil aus, welcher die allen Gebieten gemeinsamen Grundsätze zum Gegenstande hat, während die zweite Abteilung die Einzelgebiete der Verwaltung behandelt.

Sieht man daher von dem ersten Buche, der geschichtlichen Einleitung, und dem zweiten Buche, den allgemeinen Lehren sowohl für das Verfassungs- wie für das Verwaltungsrecht ab, so ergibt sich für die Systematik des preussischen Staatsrechtes folgende kurze Uebersicht:

Drittes Buch. Das Verfassungsrecht.

Erste Abteilung. Die Faktoren des Staates.

Abschnitt I. Vom Subjekte der Herrschaft.

„ II. Von den Objekten der Herrschaft, Staatsgebiet und Staatsangehörigen.

„ III. Von der Volksvertretung.

Zweite Abteilung. Die Funktionen des Staates.

Abschnitt I. Von der Regierung.

„ II. Von der Gesetzgebung.

„ III. Von der Justiz.

Viertes Buch. Das Verwaltungsrecht.

Erste Abteilung. Allgemeiner Teil.

Zweite Abteilung. Die Einzelgebiete der Verwaltung, Auswärtiges, Krieg, Justiz, Polizei, Finanzen und Kirche.

Zweiter Abschnitt. Die Lehre von den Rechtsquellen.

Kap. I. Das geschriebene Recht.

§ 14. Die Hausgesetze¹⁾.

Die Hausgesetze der Hohenzollern stammen wie die der meisten anderen deutschen Fürstenhäuser aus der Zeit des ständischen Patrimonialstaates, in der sich die einzelnen Gebiete Deutschlands noch nicht zu eigentlichen Staaten entwickelt hatten. Als nach dem Untergange der Hohenstaufen die Abhängigkeit der Fürsten vom Reiche sich mehr und mehr lockerte, verloren deren Befugnisse den Charakter des Amtes, den sie bisher gehabt hatten. Da das Amt dauernd verbunden war mit dem großen Grundbesitz des Herrenstandes, erschien es nur noch als Zubehör dieses Grundbesitzes. Die Verschmelzung der aus dem Amte erwachsenen Regierungsrechte mit dem Grund und Boden zu einem einheitlichen privatrechtlichen Besitze der Fürstenhäuser hatte zur Folge, daß Regierungsrechte und Besitz auch nach denselben Grundsätzen beurteilt wurden. So entsteht bei Erbfällen unter den deutschen Fürstenhäusern im 13. und 14. Jahrhundert die Sitte der Teilung von Land und Leuten unter mehrere Söhne des verstorbenen Fürsten, während die Töchter, deren Erbfolgerecht in Grundeigentum von jeher

1) Vgl. J. J. Moser, Teutsches Staatsrecht, Teil 23, Bd. 3, Kap. 124; Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Aufl., Göttingen 1843 ff., Bd. 3, S. 260 ff., Bd. 4, S. 316 ff.; v. Rönne-Jorn Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Bd. 1, S. 132 ff.; v. Kämpf, Literatur der Verfassung des königlichen Hauses, Berlin 1824; H. Schulze, Das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern und seine Bedeutung für die deutsche Staatsentwicklung, Leipzig 1851; H. Schulze in Stobbes Geschichte der deutschen Rechtsquellen, Bd. 2, § 497; H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, 3 Bände, Jena 1862 ff., Bd. 3 enthält Hausverfassung und Hausgesetzgebung des preussischen Königs Hauses; H. Schulze, Artikel Hohenzollern in Bluntschlis Staatswörterbuch; Hefster, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisirten vormals reichsständischen Häuser Deutschlands, Berlin 1871; Rehm, Modernes Fürstenrecht, München 1904.

ein beschränktes gewesen war, sich, in der Regel gegen ausdrücklichen Erbverzicht, mit einer Ausstattung begnügen mußten.

Diese fortgesetzten Teilungen führten aber schließlich zu einer solchen Zersplitterung der Besitzungen, daß deren Einkünfte für das standesgemäße Auskommen der Mitglieder der fürstlichen Häuser vielfach nicht mehr ausreichten. Die Goldene Bulle von 1356 verbot daher im Interesse der Kurfürsten die Teilung wenigstens derjenigen Gebiete, auf denen die Kurwürde lastete. Da diese Gebiete aber meist nur einen geringen Teil der Besitzungen der kurfürstlichen Häuser ausmachten, und bei den übrigen Fürstenhäusern die Teilungen gar keiner Beschränkung unterlagen, so war die goldene Bulle nicht imstande, das Teilungsumwesen zu hindern. Erst der immer mehr sinkende Einfluß der Häuser, welche ihre Besitzungen allzusehr zersplittert hatten, führte die fürstlichen Familien in ihrem eigenen Interesse darauf, im Wege der autonomen Satzung die Teilbarkeit ihrer Gebiete ganz aufzuheben oder wenigstens zu beschränken. Daß diese Satzungen, die einer seit Jahrhunderten eingewurzelten Sitte entgegentraten, nicht sofort allgemeine Anerkennung fanden, und man noch vielfach im Widerspruche mit den Hausgesetzen Teilungen vornahm, erscheint natürlich. Erst allmählich brach sich der Grundsatz der Unteilbarkeit der Gebiete vollständig Bahn.

Der Zweck der Hausgesetze war es also, die Teilbarkeit der Gebiete zu beseitigen und statt dessen eine bestimmte einheitliche Erbfolgeordnung herzustellen. Durch die landesherrliche Gesetzgebung konnte dieses Ziel nicht erreicht werden. Abgesehen davon, daß eine Gesetzgebung im heutigen Sinne dem Mittelalter im allgemeinen fremd ist, galten alle Mitglieder eines fürstlichen Hauses, mochten sie selbst regieren oder nicht, als reichsunmittelbar, waren also der landesherrlichen Gewalt nicht unterworfen. Für den Erlaß der Hausgesetze gab es demnach drei verschiedene Formen, von denen die dritte jedoch erst der neueren Zeit angehört.

I. Der Vater konnte eine letztwillige Verfügung über die Erbfolge seiner Söhne mit deren Zustimmung treffen. Legte er darin seinem Lande die Eigenschaft der Unteilbarkeit bei, so war durch die Zustimmung der Söhne die Erbentsagung der von der Erbfolge ausgeschlossenen gegeben unter Erhaltung eines eventuellen Erbfolgerechtes nach dem Tode des zunächst berechtigten und seiner Nachkommen. Die Festsetzung der Unteilbarkeit band aber auch den zur

Erbsolge berufenen Sohn und seine Nachkommen, da es dem Erblasser freiland, über seinen Besitz Bestimmungen zu treffen, wogegen nur der nächste Erbe ein Widerspruchsrecht hatte. Dieses Widerspruchsrecht der nächsten Erben war aber durch deren Zustimmung beseitigt. Durch eine solche letztwillige Verfügung war somit die Unteilbarkeit eines Gebietes ein- für allemal festgesetzt. Wurde einer derartigen, mit Zustimmung der Söhne getroffenen letztwilligen Verfügung die an und für sich nicht notwendige kaiserliche Genehmigung womöglich mit Zustimmung der Reichsstände auf einem Reichstage erteilt, so hatte die Verfügung nicht nur den Charakter eines Familienvertrages, sondern auch den eines Reichsgesetzes²⁾.

II. Es konnten sich mehrere regierende Herren vereinigen über die gegenseitige künftige Erbsolge und bei dieser Gelegenheit die Teilbarkeit des Gebietes ausschließen oder beschränken. Diese Vereinbarung hatte dann den Charakter eines Erbvertrages. Dessen Verbindlichkeit, insbesondere hinsichtlich der darin ausgesprochenen Unteilbarkeit und Erbfolgeordnung, für die Nachkommen der Vertragsschließenden ergab sich aus demselben Grunde wie bei den einseitigen letztwilligen Verfügungen. Die Besitzer trafen mit Zustimmung ihrer nächsten Erben durch den Erbvertrag eine Verfügung, welche durch die Aufhebung des Widerspruchsrechtes der nächsten Erben auch deren Rechtsnachfolger band. Auch diese an und für sich nur subjektive Berechtigungen begründende Vereinbarung konnte durch die kaiserliche Bestätigung objektives Recht, Reichsgesetz, werden.

²⁾ Der Geraer Hausvertrag von 1603 — S. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 710 — sagt daher von der Achillea von 1473, bei der alle jene genannten Voraussetzungen zuträfen: „ . . . dafür geachtet, daß Churfürst Alberti Achillis verordnung, welche auch kaiser Fridrich der dritte aufm Reichstage in aller Stende versammlung mit derselbenn Vorwissen, bewilligung und volwordt confirmiret hatt, wie imgleichen mit vorbewußt consens und volwordt, Ihr: G. Söhn, gemacht ist, von uns und unsern nachkommenn, vonn nuhn ahn zue ewigen zeitenn zue halten, wie dann dieselbe pro Pacto, pro statuto familiae, quod transit in formam contractus, ja weil dieselbe hergestellt, wie angezogen, confirmiret, pro pragmatica sanctione et lege publica zue achtenn . . .“ Der doppelte Charakter der Achillea als Vertrag und als objektives Recht ist hier mit unübertrefflicher Klarheit ausgesprochen.

III. Als in Preußen mit Erwerbung der Königswürde der Landesherr souveräner Herrscher wenigstens in einem Teile des Staatsgebietes geworden war, nahm er für sich die Herrschaft auch über die Mitglieder seines Hauses in Anspruch. Wenn auch das Reichsrecht stets an der Reichsunmittelbarkeit der Mitglieder des königlichen Hauses festhielt, so betrachtete der König sie doch als seine Untertanen. Er hielt sich daher zum Erlasse einseitiger Verordnungen über Angelegenheiten seiner Familienmitglieder befugt. Seit dem 18. Jahrhundert kommen daher in Preußen einseitige Anordnungen des regierenden Herren vor, welche dieser auf Grund des ihm staatsrechtlich zustehenden unbeschränkten Gesetzgebungsrechtes für seine Familie erläßt. Die verbindliche Kraft dieser Anordnungen ergibt sich daraus, daß die landesherrliche Familie dem Gesetze unterworfen ist, welches der verfassungsmäßige Inhaber der gesetzgebenden Gewalt für sie erläßt.

Bei ihrem Bestreben, den Familienbesitz unteilbar in einer Hand zusammenzuhalten, hatten die Hausgesetze bis in das 18. Jahrhundert hinein einen durchaus privatrechtlichen Charakter. Es war nicht der staatsrechtliche Gesichtspunkt der Unteilbarkeit des Staates, welcher den Erlaß und den Inhalt der Hausgesetze bestimmte, sondern der auch bei dem niederen Adel sich in späterer Zeit immer mehr geltend machende Wunsch, zur Erhaltung des Glanzes der Familie den Familienbesitz, möglichst vereinigt, einem einzigen zu hinterlassen, die Nachgeborenen aber anderweitig abzufinden und zu versorgen. Dieser Charakter der Hausgesetze entsprach der Natur des ständischen Patrimonialstaates, der alle Hoheitsrechte von der Spitze bis in die kleinsten Kreise des staatlichen Lebens mit dem Grundbesitz zu einer privatrechtlichen Einheit verschmolz. Dem privatrechtlichen Inhalte gemäß ist auch die Form der Hausgesetze überwiegend die des privatrechtlichen Vertrages der Agnaten, während in dem Staatsrechte, wo sich nur der Herrscher als Gebieter und die Untertanen als Gehorchende gegenüberstehen, der Vertrag, wenn überhaupt, nur eine unbedeutende Stätte hat.

Nachdem sich jedoch seit den Zeiten des Großen Kurfürsten aus den deutschen Gebieten der moderne Staat entwickelt hatte, war es ein innerer Widerspruch, daß die wichtigsten Rechtsverhältnisse des Staates sich nach den Regeln des Privatrechts bestimmten, und auch Abänderungen dieser Bestimmungen nur auf privatrechtlichem Wege

möglich waren. Dieser Widerspruch, schon teilweise beseitigt durch die seit dem Anfange des 18. Jahrhunderts einseitig vom Könige erlassenen hausgesetzlichen Bestimmungen, ist vollständig erst gehoben worden durch die preussische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850, insbesondere durch deren Art. 53. Dieser erklärt die Krone den königlichen Hausgesetzen gemäß für erblich in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge. Durch diese Bezugnahme der Verfassungsurkunde auf die Hausgesetze sind diese selbst, soweit sie die Thronfolge regeln, ein integrierender Bestandteil der Verfassungsurkunde geworden und damit in das öffentliche Recht Preussens übergegangen, ohne daß der privatrechtliche Ursprung der Hausgesetze weiter in Betracht käme. Die Hausgesetze unterliegen daher in diesen ihren Bestimmungen nicht mehr der Abänderung im Wege der autonomen Satzung des königlichen Hauses, sondern nur im Wege der Verfassungsänderung. Ein solches Gesetz, welches die Bestimmungen der Hausgesetze über die Thronfolge ändert, bedarf auch nicht mehr der Zustimmung der Agnaten des königlichen Hauses. Denn da das königliche Haus selbst der Verfassung und den Gesetzen des Staates unterworfen ist, und ihm eine Autonomie nur innerhalb der Schranken des Gesetzes zusteht, so tritt jedes Gesetz, selbst wenn es Individualrechte der Mitglieder des königlichen Hauses aufheben sollte, auch ohne deren Zustimmung in Kraft³⁾. Ebenso sind andere Bestimmungen der Hausgesetze, wie die über das Domänenrecht, Staatsgesetz geworden, welches der Abänderung im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung unterliegt. Noch andere Anordnungen der Hausgesetze, z. B. die über die Regierungsvormundschaft, sind vollständig durch die neuen Bestimmungen der Verfassungsurkunde ersetzt worden.

³⁾ Vgl. im übrigen aber die Streitfrage der Entziehbarkeit des agnatischen Rechts durch Staatsgesetz § 28. Unbenommen bleibt es der Hausgesetzgebung des einzelnen Hauses für seine Aenderung eine Zustimmung der Agnaten vorzusehen, wie z. B. das oldenburgische von 1872. Aber es ist unrichtig, wie Rehm a. a. O. S. 109 behauptet, daß dies neueres gemeines Recht sei. Für Preußen trifft es jedenfalls nicht zu. Unhaltbar ist überhaupt der Rehm'sche Gedanke von einer doppelten Rechtsordnung, Hausrecht und Verfassungsrecht, die unabhängig nebeneinander hergingen. Das Hausrecht besteht nur innerhalb des Rahmens des Verfassungsrechtes.

Dagegen enthalten die Hausgesetze auch Bestimmungen, auf welche die Verfassungsurkunde nicht verweist, und welche auch sonst keinen staatsrechtlichen Charakter erlangt haben, sondern nur die Bedeutung einer privatrechtlichen autonomen Familiensatzung des königlichen Hauses besitzen. Diese privatrechtlichen Bestimmungen können nach wie vor durch autonome Satzung des königlichen Hauses Abänderungen erfahren, ohne daß eine Mitwirkung der staatlichen Gesetzgebung erforderlich wäre. Es handelt sich jedoch hier um keine Fragen des Staatsrechts, sondern des Privatsfürstenrechts. Nur soweit die Privatverhältnisse der königlichen Familie durch Gesetz bereits geregelt sind, fällt das Recht der autonomen Satzung fort. Ebenso sind weitere Regelungen im Wege der Gesetzgebung zulässig. Die autonome Satzung kann sich nur innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen.

Die Hausgesetze, welche einen staatsrechtlichen Charakter und noch jetzt Bedeutung haben, sind folgende:⁴⁾

1. Die Dispositio Achillea von 1473 mit der Ueberschrift: „Teilung, Ordnung, Satzung, Vertrag, Einigung d. d. Köln a. d. Spree am Tage St. Matthiä (24. Februar) 1473“⁵⁾. Sie beschränkt die Teilbarkeit der Hohenzollernschen Besitzungen in der Weise, daß es nie mehr als drei regierende Herren in der Familie geben dürfte. Wenn nämlich ein Kurfürst drei Söhne oder Abkommen männlichen Geschlechts von diesen hinterließ, so sollten drei Landesteile gebildet werden, die Mark Brandenburg als Hauptland, während die fränkischen Gebiete nach alter Familiengewohnheit in zwei Teile geteilt wurden, das Land zu Franken und das Land auf dem Gebirg und im Vogtlande. Innerhalb jeder Linie galt dann die Ordnung der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge. Diejenigen Mitglieder des Hauses, welche nach diesen Bestimmungen mit Land und Leuten nicht versorgt werden konnten, erhielten eine anderweitige Abfindung. An die Beschränkung der Teilbarkeit schloß sich die der Veräußerung an. Kein regierender Herr sollte von Land, Leuten, Schlössern und Gütern etwas vergeben, versetzen, verkaufen, sondern allein mit dem, was er zu dem Lande bringe, oder ihm von seiner Gemahlin Heiratgut zustände, seines Gefallens Macht haben. Diejenigen Anfälle, über welche nicht

⁴⁾ Weggelassen sind hier alle Hausgesetze von rein geschichtlichem Werte. Vgl. über sie H. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 645 ff.

⁵⁾ Abgedruckt a. a. O. S. 678.

verfügt war, wurden also dem unteilbaren und unveräußerlichen Besitztume mit dem Tode des ersten Erwerbers einverleibt. Die Achillea erhielt die kaiserliche Bestätigung zu Augsburg am Montag vor Himmelfahrt (24. Mai) 1473⁶⁾ und zwar, wie der Geraische Hausvertrag hervorhebt, „aufm Reichstage in aller Stende versammlung mit derselbenn Vorwissenn, bewilligung und volwordt.“

2. Der Geraische Hausvertrag d. d. Dnolzbach, den 11. Juni 1603⁷⁾, erkennt die Achillea als Hausgesetz an und bestätigt sie. Unter Festhaltung des Grundsatzes, daß es nur drei regierende Herren geben dürfe, wird nur im vorliegenden Falle die Erbfolge in den fränkischen Ländern statt den Söhnen des regierenden Kurfürsten dessen Brüdern zugesichert, welche dagegen auf die ihnen in dem Testamente Johann Georgs zugesprochenen brandenburgischen Gebiets-teile verzichteten.

3. Das Pactum gentilicium et successorium mit den fürstlichen Häusern Hohenzollern vom 20.—30. November 1695⁸⁾ bestätigt durch den Vertrag von Weinheim vom 30. Januar 1707⁹⁾. Es räumt dem königlichen Hause ein eventuelles Erbfolgerecht in die Hohenzollernschen Fürstentümer ein, enthält aber noch andere hausgesetzliche Bestimmungen, wie über die Standesgemäßheit der Heiraten im fürstlichen Hause, die Versorgung der Wittwen, die Ausstattung der Töchter und dergleichen mehr.

4. Das Edikt König Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713 von der Inalienabilität deren alten und neuen Domänengüter¹⁰⁾. Es ist nicht mehr in der Form einer Vereinbarung zwischen den beteiligten Familiengliedern, sondern eines Staatsgesetzes erlassen. Es enthält Bestimmungen über die Unteilbarkeit des Staatsgebietes einerseits und über die landesherrlichen Domänen im besonderen andererseits. Alle von dem Könige oder seinen Regierungsnachfolgern besessenen, erworbenen oder künftig noch zu erwerbenden Gebiete werden für unveräußerlich erklärt, möge die Veräußerung nun durch Verschenkung, Pfiterbelehnung oder entgeltliche Veräußerung geschehen. Die

⁶⁾ Die Bestätigungsurkunde abgedruckt a. a. D. S. 689.

⁷⁾ A. a. D. S. 708; über die Veranlassung des Vertrages vgl. oben § 3.

⁸⁾ A. a. D. S. 723.

⁹⁾ A. a. D. S. 729.

¹⁰⁾ A. a. D. S. 737.

Achillea, welche wenigstens den neuen Erwerb eines Fürsten dessen freier Verfügung überlassen hatte, erfährt hierdurch eine Abänderung. Dasselbe Veräußerungsverbot wie für das Staatsgebiet gilt für einzelne Güter und Revenüen, unter Aufhebung des bisherigen Unterschieds zwischen Schatull- und gewöhnlichen Domänengütern. Da der gesamte Domänenbesitz nach dem Tode eines Königs also nur dem Regierungsnachfolger als solchen zufallen kann, wird er damit für Staatseigentum erklärt.

5. Das Pactum Fridericianum vom 24. Juni, 11. und 14. Juli 1752¹¹⁾ bestimmt, daß die fränkischen Fürstentümer nach ihrem Rückfalle an Preußen nicht wieder als Sekundo- und Tertio-Genituren den jüngeren Prinzen zufallen, sondern mit der Primogenitur vereinigt werden sollen. Diese Bestimmung kam zur Ausführung, nachdem der letzte fränkische Markgraf Karl Alexander noch bei seinen Lebzeiten durch Staatsvertrag vom 2. Dezember 1791 seine Länder gegen eine jährliche Leibrente an die Krone Preußen abgetreten hatte. Die durch die Achillea nur beschränkte Teilbarkeit der Besitzungen des königlichen Hauses war damit für das ganze Gebiet unbedingt ausgeschlossen, und die absolute Unteilbarkeit hausverfassungsmäßig ausgesprochen.

6. Das Hausgesetz vom 17. Dezember 1808¹²⁾ gestattete infolge der durch den Krieg verursachten Finanznot des Staates unter gewissen Voraussetzungen die entgeltliche Veräußerung des staatlichen Domänenbesitzes. Dieses unter Zustimmung sämtlicher Aequaten des königlichen Hauses erlassene Hausgesetz wird demnächst, nachdem auch die Stände ihre Einwilligung erteilt, in dem Edikte vom 6. November 1809 durch die staatliche Gesetzgebung sanktioniert und damit das Edikt König Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713 abgeändert.

§ 15. Das vom Staate gesetzte Recht^{1) 2)}.

Bezüglich des vom Staate gesetzten Rechtes ist zu unterscheiden die Zeit vor und nach dem Erlasse der Verfassungsurkunde vom

¹¹⁾ A. a. D. S. 740.

¹²⁾ A. a. D. S. 750; W. S. 1806—1810, S. 883.

¹⁾ Der Ausdruck „Gesetz“ ist hier als bloß die Form des Erlassers bezeichnend absichtlich vermieden. Die Gründe ergeben sich aus dem Abschnitte über die Gesetzgebung.

²⁾ v. Nö n n e - B o r n , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 138, S. S c h u l z e , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 9.

5. Dezember 1848. Vor Erlaß der Verfassungsurkunde stand dem Könige die Befugnis zum Erlasse rechtlicher Normen ohne jede Beschränkung zu. Alle von ihm getroffenen Anordnungen waren unbedingt verpflichtend für die Behörden wie für alle anderen Untertanen, diese Anordnungen mochten in eine Form gekleidet sein, welche sie wollten. Man konnte daher von der königlichen Gewalt sagen: „Quod principi placuit, legis habet vigorem.“^{b)}

Von den königlichen Anordnungen, welche neue Rechtsätze aussprechen, scheiden jedoch als selbständige Gruppe diejenigen aus, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen (§ 7 Einl. N. L.-N.). Es sind dies die Gesetze im technischen Sinne, welche sich nicht decken mit dem Begriffe der Rechtsnormen überhaupt. Für den Erlaß der „Gesetze“ sind besondere Formen vorgeschrieben. Der König wollte das Gesetzgebungsrecht nicht willkürlich üben, sondern nur nach reiflicher Prüfung und Vorbereitung der Gesetzentwürfe. Durch ein königliches Patent vom 29. Mai 1781^{c)} war daher eine Gesetzkommision gebildet. Das Patent bestimmte, „daß, wenn wegen Erteilung neuer oder Abschaffung alter gesetzlicher Verordnungen, welche nicht etwa bloß die Staatswirtschaft oder Finanzverwaltung betrafen, dem Könige Vortrag zu machen sei, die Gesetzkommision niemals übergangen, sondern jedesmal mit ihrem Gutachten darüber vernommen, und keinem Edikt oder Reskript, welches nicht nach vorheriger Erforderung dieses Gutachtens zur königlichen Vollziehung gebracht worden, irgend eine gesetzliche Kraft beigelegt werden solle.“ Außerdem war die authentische Interpretation der Gesetze Aufgabe der Gesetzkommision. Nachdem ihr durch die Rabinettorder vom 8. März und das Reskript vom 21. März 1798^{d)} das Recht der authentischen Interpretation in rechtshängigen Sachen entzogen war, blieb sie auf die Vorbereitung der zu erlassenden Gesetze beschränkt. Nach der Vorschrift des Patents vom 29. Mai 1781 war die Einholung des Gutachtens der Gesetzkommision wesentliche Form, ohne die die Verordnung selbst ungültig war. Das N. L.-N., Einl. §§ 7—9, verlangte zwar ebenfalls noch die vorherige Einforderung eines Gut-

^{b)} L. 1 pr. D. de const. princip. 1, 4.

^{c)} Novum Corpus Constitutionum VII, 1, Nr. 26.

^{d)} N. C. C. X, 3, Nr. 23; Anhang § 2 zum N. L.-N. Einl. § 48.

achtens der Gesezkommission, machte aber die Gültigkeit der getroffenen Anordnung nicht mehr von der Erfüllung dieses Erfordernisses abhängig. Mit der Behördenreorganisation im Jahre 1808 kam die Gesezkommission außer Wirksamkeit, ohne daß sie förmlich aufgehoben worden wäre.

An die Stelle der Gesezkommission trat der durch Verordnung vom 20. März 1817⁶⁾ endgültig gebildete Staatsrat. Diese Verordnung bestimmte unter anderem, daß alle Geseze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen, Pläne über Verwaltungsgegenstände, durch welche die Verwaltungsgrundsätze abgeändert würden, zum Geschäftskreise des Staatsrates gehörten, so daß alle diesbezüglichen Vorschläge nur durch den Staatsrat an den König gelangen könnten. Der Vorberatung des Staatsrates waren daher nicht wie der Gesezkommission bloß die Geseze im technischen Sinne, sondern auch die bloßen Verwaltungsnormen überwiesen. Eine Verordnung vom 6. Januar 1848, betreffend die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrates⁷⁾, stellte es dagegen lediglich der Entschließung der Krone anheim, ob sie über einen Gesezentwurf den Staatsrat vernehmen wolle. Damit erledigte sich die Streitfrage, ob gewisse Bestimmungen nur nach erfolgter Begutachtung durch den Staatsrat Gesezeskraft erlangen könnten oder auch ohne diese gültig wären.

Weiterhin sollten nach dem Geseze vom 5. Juni 1823 wegen Anordnung der Provinzialstände⁸⁾ die Entwürfe zu Gesezen, welche allein die Provinz angingen, und bis zur Bildung allgemeiner ständischer Versammlungen auch die Entwürfe solcher allgemeinen Geseze, welche Veränderungen in den Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande hätten, soweit sie die Provinz beträfen, den Provinzialständen zur Beratung vorgelegt werden. Mit der Bildung des Vereinigten Landtages durch das Patent vom 3. Februar 1847 ging das Recht der Beratung bei Erlaß neuer allgemeinen Geseze nach Maßgabe der vorerwähnten Bestimmungen auf den Vereinigten Landtag über. Darüber hinaus wurde ihm aber noch ein Recht der Zustimmung bei Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Abgaben beigelegt.

⁶⁾ W.-G. 1817, S. 67.

⁷⁾ W.-G. 1848, S. 15.

⁸⁾ W.-G. 1823, S. 129.

Abgesehen von der letzteren Ausnahme hinsichtlich der Steuer-gesetzgebung hatten also Gesetzkommision und Staatsrat wie die Stände die ihnen vorgelegten Entwürfe nur zu begutachten, dagegen bedurfte es nicht ihrer vorherigen Zustimmung. Nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung war von 1781--1794 die vorherige Begutachtung der Gesetzentwürfe durch die Gesetzkommision ein so wesentliches Erfordernis, daß die Gültigkeit der Gesetze davon abhing. Eine solche Bestimmung fehlt hinsichtlich des Staatsrates und der Stände. Da nun nicht anzunehmen ist, daß sich der Gesetzgeber in der Ausübung seiner Befugnis größere Beschränkungen habe auferlegen wollen, als er selbst sagt, so ist das Erfordernis einer vorherigen Begutachtung durch den Staatsrat und die Stände als eine rein instruktionelle Vorschrift für den Gang der Gesetzgebung zu betrachten, nicht jedoch als notwendige Voraussetzung der Gültigkeit des Gesetzes. Hinsichtlich des Staatsrates ist dies sogar ausdrücklich erklärt worden durch die Verordnung vom 6. Januar 1848. Da übrigens die Tatsache, daß das Gutachten erfordert ist, im Eingange der Gesetze nur zum Teil hervorgehoben, zum Teil aber vollständig übergangen wird, so erscheint es gegenwärtig in vielen Fällen unmöglich, festzustellen, ob der vorgeschriebene Gang der Gesetzgebung beobachtet ist oder nicht. Selbst wenn man die gutachtliche Aeußerung für wesentlich halten wollte, muß man dem Gesetzgeber zutrauen, daß er dem Gesetze entsprechend gehandelt, ohne daß man jetzt eine nähere Prüfung vornehmen könnte.

Der Form nach zerfallen die königlichen Anordnungen vor Erlaß der Verfassungsurkunde in eigentliche Gesetze und verwaltungsrechtliche Verordnungen.

1. Die eigentlichen Gesetze sind diejenigen Verordnungen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt, oder die gemeinen Rechte abändert, ergänzt oder erklärt werden sollen (§ 7 Einl. N. O.-R.). Die Gesetze führen verschiedene Namen. Die allgemeinsten sind Gesetz, Verordnung, Edikt, die als gleichbedeutend gebraucht werden. Seltener sind die Benennungen Publikandum, Bekanntmachung und Patent, die vielfach, namentlich die letzte, für Einführungsgesetze zu umfassenderen Gesetzen oder Gesetzbüchern gebraucht werden. Für authentische Interpretationen findet sich noch Deklaration. Besonders dem 16. Jahrhundert gehören noch die Bezeichnungen Konstitution und Mandat, sowie das Wort Ordnung in Verbindungen wie Landesordnung, Polizeiordnung, an. Im allgemeinen besteht jedoch

kein fester Sprachgebrauch, und die verschiedenen Ausdrücke werden durcheinander gebraucht, ohne daß Gültigkeit oder Verbindlichkeit eines Gesetzes von der gebrauchten Benennung abhinge. Alle hier erwähnten Rechtsnormen, sofern sie unter die im § 7 Einl. N. L.-R. aufgestellte Legaldefinition des Gesetzes fallen, erhalten nach § 10 a. a. O. ihre rechtliche Verbindlichkeit erst von der Zeit ihrer gehörigen Publikation an.

2. Verwaltungsrechtliche Verordnungen im Sinne einer Rechtsquelle sind alle Anordnungen, welche einen Rechtsatz aussprechen, sofern er nicht in das § 7 Einl. N. L.-R. bestimmte Gebiet des Gesetzes fällt. Die Verordnungen, welche demnach weder die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmen noch die gemeinen Rechte abändern, ergänzen oder erklären dürfen, werden in der Regel nichts anderes als Normen des Verwaltungsrechtes zum Gegenstande haben können. Verwaltungsrechtliche Verordnungen ist daher für sie die passendste allgemeine Bezeichnung⁹⁾. In der damaligen Rechtssprache fehlt eine solche. Man gebraucht dafür vorzugsweise die Worte Verordnung, ferner, besonders wenn sie die Behördenorganisation zum Gegenstande haben, Reglement und, wenn sie das Verfahren der Behörden betreffen, Instruktion. Für Sonderverordnungen ist besonders die Bezeichnung Kabinettsorder üblich. Die Kabinettsorder ist eine vom Könige vollzogene und an eine bestimmte Behörde gerichtete Anordnung, die in der Regel nur aus Anlaß eines besonderen Falles eine Anordnung trifft. Gleich den Reskripten der römischen Kaiser kann jedoch eine Kabinettsorder auch allgemeine Bestimmungen enthalten. Abgesehen von dem Inhalte besteht der wesentliche praktische Unterschied der verwaltungsrechtlichen Verordnungen von den Gesetzen darin, daß sie nicht wie die Gesetze, um rechtliche Verbindlichkeit zu erlangen, der Publikation bedürfen, da § 10 Einl. N. L.-R. diese bloß für die Gesetze verlangt¹⁰⁾. Die verwaltungsrechtlichen Verordnungen können aber gleichzeitig Bestimmungen enthalten, welche in das Gebiet des Gesetzes fallen. Die dahin gehörigen Anordnungen werden nur verbindlich durch die Publikation.

Neben den Gesetzen und den verwaltungsrechtlichen Verordnungen gehen parallel Verordnungen der höchsten Staatsbehörden. Der König

⁹⁾ Die verwaltungsrechtliche Verordnung ist nicht zu verwechseln mit den Verwaltungsverordnungen, d. h. Verordnungen der Behörden.

¹⁰⁾ Vgl. Entscheidung des Obertribunals, Bd. 12, S. 145; Erkenntnis d. Komp. Ger. vom 5. April 1851, J.-M.-Bl. 1851, S. 191.

als Gesetzgeber kann seinen Willen aussprechen, in welcher Form er will, also auch mündlich. In diesem Falle wird dem königlichen Befehle gemäß die Anordnung von der beauftragten Behörde getroffen unter Beifügung der Bemerkung: „Auf Allerhöchsten Spezialbefehl“. Dadurch kennzeichnet sich die Anordnung der Behörde als unmittelbarer Wille des Königs und erhält mit einer vom Könige vollzogenen Anordnung gleiche Kraft. Wenn dagegen diese Bemerkung fehlt, so kann die Anordnung der Behörde nur als Dienstabweisung für die ihr untergeordneten Organe gelten. Ihrem Inhalte nach ist die auf Allerhöchsten Spezialbefehl getroffene Verordnung der Behörde entweder ein Gesetz oder eine verwaltungsrechtliche Verordnung. Hat sie den Charakter eines Gesetzes, so wird sie gleich diesem nur durch die Publikation allgemein verbindlich.

Seit Erlaß der oktroyierten Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 übt dagegen der König das Recht der Gesetzgebung nur in Gemeinschaft mit dem Landtage aus. Alle Rechtsnormen zerfallen daher seitdem nach ihrer Entstehungsart in drei Arten:

1. Gesetze sind jetzt alle vom Könige in Uebereinstimmung mit den beiden Häusern des Landtages getroffenen Anordnungen. Das entscheidende Kennzeichen ist also nicht mehr der Inhalt der Verordnung, sondern die Form des Zustandekommens.

2. Königliche Verordnungen mit Gesetzeskraft können unter gewissen Voraussetzungen ergehen über Gegenstände, die sonst ein Gesetz, d. h. die vorherige Zustimmung beider Häuser des Landtages erfordern. Es ist dies nach Art. 63 der Verfassungsurkunde zulässig, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, sofern die beiden Häuser des Landtages nicht versammelt sind, und zwar unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums. Bei dem nächsten Zusammentritt beider Häuser des Landtages sind sie diesem zur Genehmigung sofort vorzulegen.

3. Einfache königliche Verordnungen. Sie können gleich den Gesetzen eine Rechtsnorm oder nur eine Anordnung tatsächlichen Inhalts zum Gegenstande haben. Als Rechtsquellen kommen jedoch nur erstere in Betracht. Die Verfassungsurkunde Art. 45 nennt besonders Verordnungen zur Ausführung von Gesetzen, es sind jedoch auch andere königliche Verordnungen möglich. Gegenstand der einfachen

Verordnungen kann nur sein, was die Gesetzgebung nicht für sich in Anspruch genommen hat. Innerhalb dieser Grenze ist jedoch das königliche Verordnungsrecht unbeschränkt.

Welche Gegenstände im Wege der Gesetzgebung und welche im Wege der Verordnung zu regeln sind, ist im zweiten Abschnitte der zweiten Abteilung dieses dritten Buches zu erörtern.

Nicht zu dem vom Staate gesetzten Rechte gehören dagegen die Polizeiverordnungen. Diese geben zwar allgemein verbindliche Vorschriften für alle Einwohner eines bestimmten Bezirkes. Sie ergehen jedoch nicht etwa auf Grund einer Uebertragung der gesetzgebenden Gewalt an die Polizeibehörden, sondern auf Grund der ihnen als Vollzugsgewalt innerhalb der gesetzlichen Schranken zustehenden Befugnisse. Die weitere Behandlung des Polizeiverordnungsrechtes gehört jedoch in den Abschnitt über die Polizei.

§ 16. Insbesondere die Verfassungsgesetze¹⁾.

Unter den Gesetzen ist besonders hervorzuheben die Verfassungsurkunde nebst den sie abändernden Gesetzen, da die Aenderung der Verfassungsurkunde besonders erschwert ist, und die Gesetzgebung in der Regel sich innerhalb der durch die Verfassungsurkunde gezogenen Schranken bewegen soll, um dem Grundgesetze des Staates eine gewisse Beständigkeit zu geben.

Das Grundgesetz des Staates kann allerdings nie einen anderen rechtlichen Charakter haben als ein gewöhnliches Gesetz. Insbesondere ist es falsch, daß die Verfassung im Unterschiede von anderen Gesetzen auf einem Vertrage zwischen Fürst und Volk beruhen könne oder gar beruhen müsse²⁾. Die vertragsmäßige Feststellung der gegenseitigen Rechte und Pflichten, welche der privatrechtlichen Staatsauffassung des

¹⁾ v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 135; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 7; v. Rauchhaupt, Verfassungsänderungen nach deutschem Landesstaatsrecht, insbesondere in Preußen (aus Vrie und Fleischmann Abhandlungen, Heft 16) Breslau 1908.

²⁾ So v. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Tübingen 1840, Bd. 1, S. 66 ff, und v. Rönne a. a. O., anders Born. Bei dem Gedanken von der vertragsmäßigen Feststellung der Verfassung wirken altständische Vorstellungen nach, wie solche namentlich im Eingange der württembergischen Verfassung Ausdruck gefunden haben.

Mittelalters gemäß war, widerspricht dem Wesen des modernen Staates, in dem sich Staatsgewalt und Staatsangehörige als Befehlender und Gehorchende, nicht aber als gleichberechtigte Faktoren gegenüberstehen. Auch wenn die Verfassung mit Zustimmung einer gewählten Volksvertretung erlassen wird, ist sie kein Vertrag, sondern gleich jedem anderen Gesetze eine einseitige Willenserklärung der Staatsgewalt³⁾.

Die preussische Verfassungsurkunde ist nun aber nicht einmal mit Zustimmung einer Volksvertretung erlassen worden. Die ursprüngliche sogenannte oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 ist ein vom Könige auf Grund seiner damals noch unbeschränkten gesetzgebenden Gewalt erlassenes Gesetz, dessen Revision auf dem ordentlichen Wege der nunmehr verfassungsmäßigen Gesetzgebung allerdings sogleich vorbehalten wurde und demnächst auch zustande kam⁴⁾. Die Verfassungsurkunde unterliegt nun zwar der Abänderung im ordentlichen Wege der Gesetzgebung. Diese ist jedoch dadurch erschwert, daß der betreffende Gesetzentwurf die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit in beiden Häusern des Landtages bei zwei Abstimmungen erfordert, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muß. In dieser abweichenden Form für die Abänderung der Verfassungsgesetze beruht einzig und allein ihr Unterschied von anderen Gesetzen. Die Verfassungsurkunde und die Novellen zu ihr bilden nun das Verfassungsrecht im formellen Sinne. Dieses ist also der Inbegriff derjenigen Rechtsnormen, welche nur in dem erschwereten Wege einer Abänderung unterliegen.

³⁾ Dies erkennt selbst R. v. Mohl a. a. O., S. 71 im Widerspruche mit seiner kurz vorher ausgedrückten Ansicht an, indem er sagt, die materielle und rechtliche Gültigkeit einer Verfassungsurkunde beruhe lediglich auf ihrem Erlasse durch die zurzeit bestehende gesetzgebende Gewalt.

⁴⁾ Daß in einem monarchischen Staate, der von der absoluten zur eingeschränkten Monarchie übergeht, nur der einseitige Erlaß des Verfassungsgesetzes durch den Herrscher, vielleicht nach Beratung mit einer zu diesem Zwecke berufenen Volksvertretung die Rechtskontinuität wahren kann, daß dagegen konstituierende Nationalversammlungen und das Pazifizieren von Verfassungen einen Bruch der bisherigen Rechtsordnung bedeute, führt schon Stahl in der ersten Auflage seiner Philosophie des Rechts, Heidelberg 1837, Bb. 2, Abt. 2, S. 107 aus. Hinsichtlich des Pazifizierens geht er dabei wohl zu weit. Denn die Zustimmung der Volksvertretung hebt die monarchische Entschließung nicht auf.

Dieses Verfassungsrecht im formellen Sinne deckt sich nun aber keineswegs mit dem Verfassungsrechte im materiellen Sinne, dem Inbegriffe der Rechtsnormen, welche die Faktoren und die Funktionen des preussischen Staates als solchen bestimmen. Einerseits sind wichtige Gegenstände des materiellen Verfassungsrechtes, wie die Bestimmungen über die Zusammensetzung der ersten Kammer und über die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer, nicht in der Verfassungsurkunde und deren Novellen, sondern in besonderen Gesetzen und Verordnungen enthalten. Andererseits gibt die Verfassungsurkunde nicht nur Bestimmungen des materiellen Verfassungsrechtes, sondern auch die Hauptgrundsätze des Verwaltungsrechtes. Beispielsweise sind die sogenannten Grundrechte (V.-U. Art. 3 bis 42) kein Bestandteil des materiellen Verfassungsrechtes, sondern leitende Grundsätze für die Verwaltungsgesetzgebung und für die Handhabung der Verwaltung überhaupt. Derartige verwaltungsrechtliche Bestimmungen haben in die Verfassungsurkunde nur Aufnahme gefunden, um ihnen Abänderungsversuchen gegenüber eine größere Stetigkeit durch eine erschwerte Gesetzgebung zu sichern. Materiell haben sie dagegen mit dem preussischen Verfassungsrechte nichts zu tun.

Die einzelnen Verfassungsgesetze sind folgende:

1. Die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850⁵⁾. Sie beruht auf der oktroyierten Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, welche demnächst unter Mitwirkung beider Kammern einer Revision unterzogen und in der revidierten Form am 31. Januar 1850 publiziert wurde. Sie zerfällt in neun Titel: 1. vom Staatsgebiete (Art. 1—2); 2. von den Rechten der Preußen (Art. 3—42); 3. vom Könige (Art. 43—59); 4. von den Ministern (Art. 60—61); 5. von dem Landtag (Art. 62—85); 6. von der richterlichen Gewalt (Art. 86—97); 7. von den nicht zum Richterstande gehörenden Staatsbeamten (Art. 98); 8. von den Finanzen (Art. 99—104); 9. von den Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden (Art. 105). Daran schließen sich noch an allgemeine Bestimmungen (Art. 106 bis 111) und Uebergangsbestimmungen (Art. 112—119).

2. Das Gesetz vom 30. April 1851 betreffend die Abänderung des Art. 69 und die Ergänzung der Art. 66 und 115 der Verfassungs-

⁵⁾ G.-S. 1850, S. 7 ff. Vgl. S m e n d, Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen, Göttingen 1904.

urkunde⁶⁾. Es bestimmt die Vermehrung der Mitglieder der zweiten Kammer.

3. Das Gesetz vom 21. Mai 1852 betreffend die Abänderung der Art. 94 und 95 der Verfassungsurkunde⁷⁾. Es bezieht sich auf die Geschworenengerichte und die Errichtung eines Staatsgerichtshofes für die Verbrechen des Hochverrats und gegen die innere Sicherheit des Staates.

4. Das Gesetz vom 5. Juni 1852 betreffend die Abänderung der Art. 40 und 41 der Verfassungsurkunde⁸⁾. Es betrifft die Errichtung von Lehen und Fideikommissen.

5. Das Gesetz vom 7. Mai 1853 betreffend die Bildung der ersten Kammer⁹⁾.

6. Das Gesetz vom 24. Mai 1853 betreffend die Aufhebung des Art. 105 der Verfassungsurkunde¹⁰⁾. Es bezieht sich auf die Vertretung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen.

7. Das Gesetz vom 10. Juni 1854 betreffend die Deklaration der Verfassungsurkunde in bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen¹¹⁾.

8. Das Gesetz vom 30. Mai 1855 betreffend die Abänderung der Verfassungsurkunde in Ansehung der Benennung der Kammeru und der Beschlußfähigkeit der ersten Kammer¹²⁾.

9. Das Gesetz vom 14. April 1856 betreffend die Abänderung des Art. 42 und die Aufhebung des Art. 114 der Verfassungsurkunde¹³⁾. Es bezieht sich auf gerichtliche und schutzherrliche Rechte und Verbindlichkeiten.

10. Das Gesetz vom 30. April 1856 betreffend die Aufhebung des Art. 88 der Verfassungsurkunde¹⁴⁾. Dieser Artikel bezog sich auf die Unzulässigkeit der Uebertragung anderer besoldeten Staatsämter an Richter.

⁶⁾ G.-G. 1851, S. 213.

⁷⁾ G.-G. 1852, S. 249.

⁸⁾ G.-G. 1852, S. 319.

⁹⁾ G.-G. 1853, S. 181.

¹⁰⁾ G.-G. 1853, S. 228.

¹¹⁾ G.-G. 1854, S. 363.

¹²⁾ G.-G. 1855, S. 316.

¹³⁾ G.-G. 1856, S. 353.

¹⁴⁾ G.-G. 1856, S. 297.

11. Das Gesetz vom 18. Mai 1857 betreffend die Abänderung des Art. 76 der Verfassungsurkunde¹⁵⁾. Es hat den Zeitpunkt der Einberufung des Landtages zum Gegenstande.

12. Das Gesetz vom 17. Mai 1867 betreffend die Abänderung des Art. 69 der Verfassungsurkunde und des Art. 1 des Gesetzes vom 30. April 1851¹⁶⁾. Es bezieht sich auf die Vermehrung der Mitglieder des Abgeordnetenhauses infolge der neuen Erwerbungen.

13. Das Publikationspatent über die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 24. Juni 1867¹⁷⁾. Es ist dies das wichtigste Verfassungsgesetz, welches seit Erlass der Verfassungsurkunde überhaupt ergangen ist. Der Eintritt Preussens in den Norddeutschen Bund machte eine Abänderung der preussischen Verfassung in deren wichtigsten Theilen erforderlich. Diese Aenderung ist jedoch nicht in den Formen einer Novelle zur Verfassungsurkunde erfolgt wie bei den vorhergehenden Verfassungsänderungen. Vielmehr hat das Abgeordnetenhaus in zweimaliger Abstimmung am 8. und 31. Mai¹⁸⁾ und ebenso das Herrenhaus in zweimaliger Abstimmung am 1. und 24. Juni 1867¹⁹⁾ den von der preussischen Regierung im Einverständnisse mit den anderen norddeutschen Regierungen vorgelegten Entwurf der Bundesverfassung angenommen. Demnächst ist diese in der preussischen Gesetzsammlung als preussisches Landesgesetz unbeschadet ihres gleichzeitigen Charakters als erstes Gesetz des neuen Norddeutschen Bundes verkündet worden. Durch die Annahme der Bundesverfassung und durch die darauf fortbauende Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches sind bis jetzt 36 Artikel der Verfassungsurkunde gegenstandslos geworden. Anderen Verfassungsartikeln steht vielleicht dasselbe Schicksal bevor, sobald sich die Reichsgesetzgebung noch weiter ausdehnt. Dem bereits früher erörterten Verhältnisse von Reichs- und Landesstaatsrecht entsprechend bezieht sich das Eingreifen der Reichsgesetzgebung fast ausschließlich auf das Verwaltungsrecht, während das Verfassungsrecht der preussischen Monarchie im wesentlichen unberührt geblieben ist. Es ist daher nur der bei weitem über-

15) G.-G. 1857, S. 369.

16) G.-G. 1867, S. 1481.

17) G.-G. 1867, S. 817.

18) Sten. Ber. 1867, S. 108 ff., 184 ff.

19) Sten. Ber. 1867, S. 31 ff., 33 ff.

wiegende Teil der verwaltungsrrechtlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde, der durch das Reichsrecht betroffen wird. Insbesondere sind die meisten Rechtsfäße, welche in den sogenannten Grundrechten enthalten sind, hinfällig geworden. Die Errichtung des Deutschen Reiches machte dagegen eine Abänderung der preußischen Verfassungsurkunde nicht erforderlich, da das Reich nur der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes ist, und seine Begründung auf dem Wege der Abänderung der Bundesverfassung erfolgen konnte.

14. Das Gesetz vom 27. März 1872 betreffend eine Zusatzbestimmung zum Art. 74 der Verfassungsurkunde und zur Verordnung wegen Bildung der ersten Kammer vom 12. Oktober 1854²⁰). Es betrifft die Ausschließung der Mitglieder der Oberrechnungskammer von den beiden Häusern des Landtages.

15. Das Gesetz vom 5. April 1873 betreffend die Abänderung des Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde²¹). Es bezieht sich auf die Rechte des Staates gegenüber den einzelnen Religionsgesellschaften und deren Geistlichen.

16. Das Gesetz vom 18. Juni 1875 über Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde²²).

17. Das Gesetz vom 19. Februar 1879, betreffend eine Zusatzbestimmung zu den Art. 86 und 87 der Verfassungsurkunde²³). Es bezieht sich auf die Zulässigkeit von Vereinbarungen mit anderen Staaten zwecks Bildung gemeinschaftlicher Gerichte.

18. Das Gesetz vom 27. Mai 1888, betreffend die Abänderung des Art. 73 der Verfassungsurkunde (Verlängerung der Legislaturperiode²⁴).

19. und 20. Die Gesetze über Aenderung des Wahlverfahrens vom 24. Juni 1891²⁵) und vom 29. Juni 1893²⁶) in Abänderung der Art. 71 und 115 der Verfassungsurkunde.

²⁰) G.-G. 1872, S. 277.

²¹) G.-G. 1873, S. 143.

²²) G.-G. 1875, S. 259.

²³) G.-G. 1879, S. 18.

²⁴) G.-G. 1888, S. 137.

²⁵) G.-G. 1891, S. 231.

²⁶) G.-G. 1893, S. 103.

21. Das Gesetz vom 10. Juli 1906 betreffend die Abänderung des Art. 26 und die Aufhebung des Art. 112 der Verfassungs-urkunde²⁷⁾, sog. Lex Schiffer, bezieht sich auf die künftige gesetzliche Regelung des Unterrichtswesens.

Kap. II. Das ungeschriebene Recht.

§ 17. Das Gewohnheitsrecht¹⁾.

Der Wirkungskreis des Gewohnheitsrechtes ist auf dem Gebiete des Staatsrechtes nicht geringer als auf dem des Privatrechtes. Das N. L.-R. wollte nicht nur das Privatrecht, sondern das gesamte Recht, mit Ausnahme des Prozeßrechtes, insbesondere also auch das damalige preußische Staatsrecht, kodifizieren, soweit dafür nicht besondere Gesetze wie die Hausgesetze des königlichen Hauses und die Ressortreglements und Instruktionen einzelner Behörden²⁾ vorbehalten wurden. Die Bestimmungen des N. L.-R. über das Gewohnheitsrecht sind daher auch auf Gewohnheiten staatsrechtlichen Inhalts zu beziehen. Das N. L.-R. Einl. bestimmt nun hinsichtlich des Gewohnheitsrechtes:

„§ 3. Gewohnheitsrechte und Observanzen, welche in den Provinzen und einzelnen Gemeinden gesetzliche Kraft haben sollen, müssen den Provinzial-Landrechten einverleibt sein.

§ 4. Insofern aber durch Observanzen etwas bestimmt wird, was die Gesetze unentschieden gelassen haben, hat es, bis zum Erfolge einer gesetzlichen Bestimmung, dabei sein Bewenden.“

²⁷⁾ G.-G. 1906, S. 333.

¹⁾ Vgl. in betreff der allgemeinen Literatur über das Gewohnheitsrecht die Handbücher des gemeinen und preussischen Privatrechtes, ferner v. Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Tübingen 1872, S. 390 ff.; W l u n t s c h l i, Allgemeines Staatsrecht, Bd. 1, S. 13 ff.; v. Gerber, System § 6; Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. 1, § 5; G. Meyer, D. St.-R., § 16; H. Schulze, Einl. in das deutsche Staatsrecht § 9; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 143; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 14; Sturm, Revision der gemeinrechtlichen Lehre vom Gewohnheitsrecht unter Berücksichtigung des neuen deutschen Reichsrechts, Leipzig 1900.

²⁾ Vgl. § 71 II, 10, § 17 II, 13 N. L.-R.

Die zur Zeit des Erlasses des U. L.-N. bestehenden partikularen Gewohnheiten contra ius praeter legem werden also anerkannt und nur deren Ausnahme in die Provinzialgesetzbücher angeordnet. Neue Gewohnheitsrechte können sich nur bilden, wenn die Gesetze etwas unentschieden lassen oder ausdrücklich auf das Gewohnheitsrecht verweisen. Die Bildung allgemeiner oder partikularer Gewohnheitsrechte gegen das geschriebene Recht ist also nach Erlass des U. L.-N. gesetzlich ausgeschlossen^{a)}. Des genaueren wird dies noch deklarirt durch das Publikationspatent vom 5. Februar 1794 Nr. VII. Die Erfordernisse des Gewohnheitsrechtes sind dieselben wie sie die gemeinrechtliche Wissenschaft festgestellt hat. Denn Nr. VII des Publikationspatentes verweist ausdrücklich auf die allgemeinen rechtlichen Grundsätze, nach denen erwogen werden soll, ob einem Herkommen die Eigenschaft einer rechtsgültigen Observanz wirklich zukomme. Es muß also nach den bekannten Grundsätzen ein Herkommen längere Zeit beobachtet worden sein in dem Glauben der sich nach ihm richtenden Personen, daß sie zu der Beobachtung kraft Rechtszwanges verpflichtet wären^{b)}.

Zur Zeit des Erlasses des U. L.-N. bildete nun Preußen keinen Einheitsstaat, sondern einen Gesamtstaat, soweit das Verhältnis zum Reiche und zu den Ständen der einzelnen Provinzen in Betracht kam^{c)}. Es waren daher partikulare Gewohnheiten sowohl auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes wie des Verwaltungsrechtes möglich. Seit der Auflösung der alten Reichsverbundung und der Beseitigung der alten Stände durch die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung ist aber Preußen zu einem Einheitsstaate geworden. Da ein solcher nur einheitliches Verfassungsrecht haben kann, sind die zur Zeit des Erlasses des U. L.-N. etwa noch bestehenden partikularen gewohnheitsrechtlichen Normen des Verfassungsrechtes, die sich meist auf ständische Verhältnisse bezogen haben werden, gegenstandslos geworden. Es wurden aber nur partikulare, damals schon bestehende Observanzen, welche mit dem geschriebenen Rechte im Widerspruche standen, zugelassen. Demnach wäre gesetzlich ein auf die Staatsverfassung bezügliches Gewohnheitsrecht im Widerspruche mit dem geschriebenen Rechte jetzt

^{a)} Vgl. Entsch. d. D. V. G. vom 27. Dezember 1876 und vom 29. Januar 1879, Entsch. Vb. 1, S. 211, Vb. 5, S. 156.

^{b)} Vgl. P u c h t a, Gewohnheitsrecht, 2 Bände, Erlangen 1828—1837.

^{c)} Vgl. § 4.

überhaupt unmöglich. In dem Verfassungsrechte könnte es daher nur noch ein Gewohnheitsrecht geben, soweit das geschriebene Recht etwas unentschieden läßt oder sich auf das Gewohnheitsrecht beruft. Dieses Gewohnheitsrecht muß ferner stets ein allgemeines und kann nie ein partikulares sein, da partikulares Recht überhaupt, also auch partikulares Gewohnheitsrecht, soweit es sich um das Verfassungsrecht handelt, dem Begriffe des Einheitsstaates widerspricht.

In dem Verwaltungsrechte des Einheitsstaates sind dagegen partikulare Rechtsnormen an sich denkbar und tatsächlich vielfach in Kraft. Hier gelten also die Bestimmungen des A. L.=R. noch unmittelbar. Ein partikulares Gewohnheitsrecht im Widerspruche mit dem geschriebenen Rechte ist anzuerkennen, soweit es bereits zur Zeit des Erlasses des A. L.=R. bestanden hat. Nur muß es, soweit Provinzialgesetzbücher bestehen, also in den Provinzen Ost- und Westpreußen, diesen einverleibt sein.

Die landrechtlichen Bestimmungen sind zwar durch das Bürgerliche Gesetzbuch für das Privatrecht beseitigt, indem es die Frage nach dem Gewohnheitsrechte der Wissenschaft überläßt. Dagegen stehen sie für das preussische Staats- und Verwaltungsrecht fortdauernd in Geltung, soweit der Gesetzgeber nicht etwa seine Macht überschätzt und unverbindlichen Gesetzesinhalt geschaffen hat, indem er Gewohnheitsrecht verbot.

Das A. L.=R. gilt nun aber, wenn auch in dem größten Teile der preussischen Monarchie, so doch eben nur in einem Teile, und es fragt sich, da die allgemeinen staatsrechtlichen Rechtsquellen, insbesondere die Verfassungsurkunde, über das Gewohnheitsrecht nichts enthalten, inwieweit die Bestimmungen des A. L.=R. für die rheinisch-rechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile der Monarchie Anspruch auf Geltung machen können. Auch hier ist wieder zu unterscheiden zwischen dem Verfassungs- und dem Verwaltungsrechte. Das A. L.=R. hat das damalige Verfassungsrecht gesetzlich normiert und, da sich die Bestimmungen über das Gewohnheitsrecht auch auf das Verfassungsrecht beziehen, sind diese ein Teil des Verfassungsrechtes, wie sie auch ein Teil des Privatrechtes sind. Das Verfassungsrecht ist aber ein einheitliches für den ganzen Staat, und mit der Einverleibung der Rheinprovinz und der gemeinrechtlichen Gebietsteile in die preussische Monarchie ist das Verfassungsrecht des preussischen Staates, wie es zur Zeit der Einverleibung bestand, unmittelbar auf

diese Gebiete übertragen worden. Die Bestimmungen des N. L.-R. über das Gewohnheitsrecht haben also für das Verfassungsrecht Anspruch auf unbedingte Geltung in dem ganzen Gebiete der Monarchie.

Soweit jedoch die Bestimmungen über das Gewohnheitsrecht im N. L.-R. sich auf das Verwaltungsrecht beziehen, sind sie ebensowenig wie die sonstigen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des N. L.-R. auf die rheinischen und gemeinrechtlichen Gebietsteile übertragen worden. Für das Verwaltungsrecht bestehen also die Bestimmungen des rheinischen und gemeinen Rechtes über das Gewohnheitsrecht fort. Es ist daher in dem Teile der Rheinprovinz, in welchem rheinisches Recht gilt, ein Gewohnheitsrecht nur anzuerkennen, soweit das geschriebene Recht selbst darauf Bezug nimmt. In den gemeinrechtlichen Gebietsteilen ist dagegen eine verwaltungsrechtliche Gewohnheit praeter wie contra legem zulässig.

Diese Verschiedenheit müßte, namentlich wo wie in der Rheinprovinz die drei verschiedenen Rechtsgebiete zusammenstoßen, zu den schwersten Bedenken Anlaß geben, wenn die Bestimmungen über die derogatorische Kraft des Gewohnheitsrechtes überhaupt praktisch wären. Der Gesetzgeber kann jedes entstandene Gewohnheitsrecht vernichten, aber das Entstehen nicht im voraus verbieten. Denn die Entstehung des Gewohnheitsrechtes ist eine Tatsache. Der Gesetzgeber kann aber nie eine Tatsache von vornherein verbieten. Die Begründung der Wegeordnung von 1875 erkennt denn auch die Entstehung derogatorischen Gewohnheitsrechtes trotz des gesetzlichen Verbotes an.

Die historische Schule hatte einst das Gewohnheitsrecht überschätzt, es wird heute anerkannt, daß das Rechtsbewußtsein der modernen Völker mit ihrer machtvollen Staatsgewalt sich vorwiegend im Gesetze ausdrückt. Uebrigens ist das auf dem Boden der Gesellschaft erwachsene Gewohnheitsrecht als sozialer Machtausdruck regelmäßig ungerechter als das Gesetzesrecht. Trotzdem hat das Gewohnheitsrecht noch einen weiten Spielraum. Es gilt nicht nur da, wo es kein Gesetzesrecht gibt, dann wäre ihm in der Tat nur eine kleine Stätte geblieben. Gerade wegen seiner derogatorischen Kraft rankt es sich um das Gesetzesrecht, dieses ergänzend, zerlegend und umgestaltend. Gewohnheitsrecht, das sich im kleinsten Kreise gebildet hat, wird als Observanz bezeichnet, trägt aber im übrigen alle Kennzeichen des Gewohnheitsrechtes an sich.

§ 18. Sonstige ungeschriebene Rechtsquellen.

Als Rechtsquellen hat man sonst noch ausgegeben die Analogie oder die wissenschaftliche Interpretation überhaupt, soweit sie Lücken des positiven Rechtes ergänzt¹⁾, das gemeine deutsche Staatsrecht²⁾ und das philosophische oder allgemeine Staatsrecht³⁾ unter derselben Voraussetzung. Alle drei sind jedoch nicht als Rechtsquellen zu betrachten.

I. Die Analogie ist dazu bestimmt, Lücken des positiven Staatsrechtes zu ergänzen. Während die wissenschaftliche Interpretation sonst nur aus dem allgemeinen Rechtsfaze ihre Folgerungen für den einzelnen Fall zieht, ist der Vorgang hier umständlicher. Da eine positive Rechtsnorm fehlt, so muß aus einer anderen für einen ähnlichen aber doch verschiedenen Rechtsfall bestimmten Sondernorm ein allgemeiner Rechtsgrundsatz entnommen werden, von dem die vorhandene positive Rechtsnorm nur die Folgerung bildet. Aus dem so gefundenen allgemeinen Rechtsfaze wird aber demnächst wieder die besondere Anwendung gefolgert für den zur Entscheidung stehenden Fall. Es wird auf diese Weise allerdings eine neue Rechtsfassung gefunden, aber doch nur aus dem schon vorhandenen positiven Rechte. Während das geschriebene Recht und die Gewohnheit unbekümmert um das vorhandene neues Recht schaffen und als Ausdruck der jeweiligen Kultur nur kulturell gebunden sind, ist die Analogie auch rechtlich gebunden und baut nur das bestehende Recht in seinen Einzelheiten weiter aus. Es wird kein neuer Rechtsfaze ausgesprochen, sondern nur ein in dem vorhandenen Rechte schon liegender, aber nicht klar aus-

1) Vgl. Klüber, *Öffentl. Recht*, § 62; v. Mohl, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 2. Aufl., Tübingen 1872, § 53; Zachariä, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, 3. Aufl., §§ 4, 5; v. Bülow-Jorn, *Pr. St.-R.*, Bd. 1, S. 146 ff.

2) Vgl. die im § 20 angegebenen Hilfsmittel für das Studium des gemeinen deutschen Staatsrechtes. Siehe auch v. Mohl, *Ueber die neuesten Bearbeitungen des allgemeinen deutschen Staatsrechtes in Negibis* *Zeitschrift f. d. St.-R.*, Bd. 1, S. 354 ff.

3) Vgl. Nettelbladt, *Erörterungen aus dem deutschen Staatsrecht*, Nr. II und III; Klüber, *a. a. O.* § 67; v. Mohl, *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, 2. Aufl., §§ 25, 53; v. Bülow, *Pr. St.-R.* Bd. 1, S. 85. Im übrigen kann bezüglich der Literatur auf R. v. Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Bd. 1, Abt. 4, S. 215 ff. verwiesen werden.

gesprochener Rechtsgrundsatz aus dem vorhandenen entwickelt. Der durch Analogie gefundene Rechtsatz ist aber weiterhin nicht allgemein verpflichtender Natur. Der Richter oder überhaupt der das Recht Anwendende entscheidet allerdings nach dem durch Analogie gefundenen Rechtsätze den ihm vorliegenden Fall. Sobald derselbe Rechtsfall aber wieder zur Entscheidung kommt, kann eine andere, ja dieselbe Person aus demselben positiven Rechtsätze im Wege der Analogie etwas ganz anderes folgern. Es stehen sich dann einfach verschiedene wissenschaftliche Ansichten entgegen, ohne daß eine von ihnen allgemein verpflichtendes Recht schaffen könnte.

Wenn nun vollends ein Fall nicht nach der Analogie, sondern auf dem einfachen Wege der Folgerung aus einer Rechtsnorm entschieden wird, so schafft der das Recht Anwendende nicht einmal eine neue Rechtsfassung. Die wissenschaftliche Interpretation im allgemeinen und die Analogie insbesondere begründen daher nicht neues Recht, sondern wenden nur das bestehende Recht an. Sie sind demnach nicht als Quelle des Rechtes zu betrachten⁴⁾.

II. Das gemeine deutsche Staatsrecht. Das Staatsrecht der einzelnen deutschen Staaten beruhte bis in die neuere Zeit zum Teil auf Rechtsnormen, die aus der Reichsgesetzgebung und dem Reichsherkommen erwachsen und deshalb für ganz Deutschland dieselben waren, soweit nicht das Partikularrecht etwas anderes bestimmte. Es gab also ein gemeines deutsches Staatsrecht, welches subsidiär in allen deutschen Staaten zur Anwendung zu kommen hatte und deshalb dazu diente, Lücken des partikularen Staatsrechtes in den einzelnen Gebieten zu ersetzen. Die Auflösung des Reiches hob zwar die Möglichkeit einer Fortbildung dieses gemeinen Rechtes auf dem Wege der Reichsgesetzgebung auf. Dagegen beseitigte sie das gemeine Recht als solches nicht. Dieses blieb sogar nach wie vor einer gewohnheitsrechtlichen Fortbildung fähig. Wenn die rheinische Bundesakte Art. 2 alle deutschen Reichsgesetze für nichtig und unwirksam erklärte in Ansehung der Bundesgenossen, ihrer Staaten und Untertanen, so konnte sich dies nur auf die Rechtsnormen beziehen, welche die ehe-

⁴⁾ Für die Analogie als Rechtsquelle im Staatsrechte sprechen sich besonders die oben N. 1 zitierten Schriftsteller aus. Dagegen erkennt schon Böhl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 4. Aufl., S. 27, an, die Analogie bilde nur ein Mittel, um aus schon vorhandenen Quellen Rechtsätze zu gewinnen.

malige Reichsverbinding zum Gegenstande hatten, nicht aber auf das gemeine Landesstaatsrecht. Das gemeine deutsche Staatsrecht blieb als subsidiäre Rechtsquelle für alle deutschen Staaten bestehen.

Eine Ausnahme machte jedoch schon damals Preußen. Hier hatte das gesamte materielle Recht einschließlich des Staatsrechts eine Modifikation erfahren durch das N. L.-R., welches nach dem Publikationspatente vom 5. Februar 1794 Nr. I an die Stelle aller bisherigen subsidiarischen Rechte⁵⁾ trat. In den meisten übrigen deutschen Staaten konnte die Subsidiarität des gemeinen deutschen Staatsrechtes keine Anerkennung mehr finden seit dem Uebergange dieser Staaten zu dem sogenannten konstitutionellen Systeme. Die neuen Verfassungen hatten meist den Charakter von Modifikationen des Verfassungsrechtes und der Hauptgrundsätze des Verwaltungsrechtes⁶⁾.

Jede Modifikation schließt aber das gemeine Recht als subsidiäre Rechtsquelle aus. Aber auch abgesehen davon hätte das gemeine Recht, welches auf den Grundsätzen der ständischen Rechtsordnung überhaupt und insbesondere der ständischen Verfassung und patrimonialen Verwaltung beruhte, unmöglich subsidiäre Geltung in Staaten beanspruchen können, welche zu dem auf entgegengesetzten Grundsätzen aufgebauten konstitutionellen Systeme übergegangen waren.

Mit der Ausbreitung des konstitutionellen Systemes in Deutschland und der damit Hand in Hand gehenden Modifikation der Verfassungen wurde das bisherige ständische System schließlich auf die beiden Großherzogtümer Mecklenburg beschränkt, die verfassungsmäßig unter sich eine Einheit bilden. Nur hier konnte das gemeine Recht noch subsidiär gelten. War es aber auf einen einzigen Staat

⁵⁾ Erwähnt wird nur das römische, gemeine Sachsen- und andere fremde subsidiarische Rechte. Unter den „fremden“ sind aber nicht nur das kanonische und lombardische Recht zu verstehen, sondern alle diejenigen Rechtsquellen, welche nicht von der preussischen Staatsgewalt ausgegangen sind, also auch das Reichsrecht. Es ergibt sich dies aus dem weiteren Texte, wo nur noch von den preussischen Gesetzen im Gegensatz zu den fremden Rechten die Rede ist.

⁶⁾ Die preussische Verfassungsurkunde hat, wie in Art. 109 ausdrücklich ausgesprochen ist, den Charakter der Modifikation nicht. In Preußen beruht daher die Ausschließung des gemeinen Rechtes auf dem N. L.-R., welches in verfassungsrechtlicher Beziehung im ganzen Staatsgebiete gilt, und auf der Unvereinbarkeit der Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes mit den heutigen Rechtszuständen.

beschränkt, so hatte es überhaupt den Charakter des gemeinen Rechts eingebüßt und war zu einem Partikularrechte geworden. Das gemeine deutsche Staatsrecht hat damit als solches aufgehört zu bestehen. Gleichwohl ist es immer noch von Bedeutung für die geschichtliche Entwicklung der einzelnen Rechtsinstitute und kann daher, obwohl es den Charakter einer selbständigen Rechtsquelle verloren hat, immer noch für die wissenschaftliche Interpretation von Bedeutung sein.

Dagegen gibt es ein gemeines Recht immer noch insofern, als das Staatsrecht aller deutschen Staaten das Erzeugniß derselben Nationalität, der deutschen, ist, und deshalb gewisse übereinstimmende Grundzüge zeigt. Mit Bezug auf dieses gemeine Recht ist das der einzelnen Staaten ein partikulares. Das gemeine Recht, welches man aus dem gegenwärtigen Staatsrechte der Einzelstaaten entnehmen kann, hat aber noch weniger als das frühere formell gemeine Staatsrecht Anspruch auf subsidiäre Geltung in Preußen. Es bildet ebenfalls nur ein Mittel für die Erkenntnis und die Interpretation des preussischen Staatsrechtes wie der anderen deutschen Partikularrechte.

Formell und materiell gemeines deutsches Staatsrecht ist endlich geschaffen worden durch die Reichsgesetzgebung. Das Reichsrecht bildet jedoch nur eine Quelle für das Reichsstaatsrecht, nicht aber für das Landesstaatsrecht, da das unterscheidende Merkmal für Reichs- und Landesstaatsrecht eben in der Verschiedenheit der Rechtsquellen besteht. Reichsrechtliche Normen müssen allerdings vielfach auch im preussischen Staatsrechte behandelt werden, indem beide so ineinander übergreifen, daß eins ohne das andere unverständlich erscheint. Es ist jedoch daran festzuhalten, daß, so oft auf dem Reichsrechte beruhende Rechtsinstitute zur Erörterung gelangen, nicht preussisches Staatsrecht, sondern Reichsstaatsrecht vorgetragen wird.

III. Das philosophische Staatsrecht oder das allgemeine Staatsrecht soll der Inbegriff derjenigen Rechtsätze sein, welche sich nicht aus willkürlicher positiven Sägung, sondern unmittelbar aus höchsten Vernunftprinzipien ergeben, und die deshalb in Ermangelung einer positiven Bestimmung Anspruch auf unmittelbare Geltung zu machen haben. Ein solches philosophisches Staatsrecht besteht aber nicht und hat nie bestanden, da es im Widerspruche steht mit der menschlichen Natur. Der Mensch kann sich niemals befreien von den Schranken des Orts und der Zeit. Er vermag daher auch nicht allein aus höchsten Vernunftprinzipien ohne Zugrundelegung einer einzelnen

Staatsverfassung und Staatsverwaltung, wie sie ist, oder wenigstens, wie sie, nach seinen Wünschen verändert, sein sollte, ein staatsrechtliches System zu konstruieren. Mit Recht hat daher schon Adam Müller darauf hingewiesen, daß die Abstraktion vom Staate, wodurch die einzelnen Menschen sich außer ihm stellen, gleichbedeutend ist mit dem einst vom griechischen Mathematiker geforderten Flecke außerhalb der Erde.

Ist aber die Tätigkeit der menschlichen Vernunft eine durch die Verhältnisse gebundene, so kann auch das Ergebnis dieser Tätigkeit nie rein abstrakt, sondern nur konkret sein, welches höchstens die Präension erhebt, abstrakt zu sein und sich deshalb in die abstrakte Form kleidet. Mein sogenanntes rechtsphilosophisches System paßt daher für alle Staaten und für alle Zeiten, sondern nur für einen oder mehrere bestimmte Staaten, die der Verfasser des Systems kannte, und für die Zeit, in der er lebte. Je nach der persönlichen Stellung des Verfassers teilen sich alle rechtsphilosophischen Systeme in zwei Klassen.

Entweder der Verfasser ist zufrieden mit der Staatsverfassung, unter der er lebt, ist selbst ein Mitglied der herrschenden Klasse dieses Staates. Dann stellt er in seiner Rechtsphilosophie das Staatsrecht seines Staates dar. Von dessen Vortrefflichkeit überzeugt, hält er es aber für das allein vernunftmäßige, welches alle anderen Staaten, wenn sie ihr Staatsrecht lediglich auf die Vernunft begründen wollten, annehmen müßten. Ein Angriff auf diese Staatsverfassung seitens innerer politischer Gegner erscheint daher nicht nur als ein Staatsverbrechen, sondern als Wahnsinn, als ein Angriff auf die Vernunft, aus der ja allein die Staatsverfassung hervorgegangen ist. Christian Wolff im 18. und Hegel im 19. Jahrhundert glaubten im wesentlichen im preussischen Staate ihr Ideal erblicken zu dürfen.

Häufiger ist jedoch der umgekehrte Fall. Der Verfasser des rechtsphilosophischen Systems gehört einer Klasse an, welche von der Teilnahme am Staate ausgeschlossen ist, aber nach ihr strebt. Sie stellt daher ihre politischen Forderungen auf Umgestaltung von Staat und Gesellschaft. Da sie jedoch, von dem wirklichen Staate ausgeschlossen, diesen nicht kennt, kleidet sie ihre Forderungen in die abstrakte Form der Philosophie und begründet sie allein aus ihrer Vernunftmäßigkeit. Das glänzendste Beispiel dieser Art Rechtsphilo-

sophie bietet die französische des 18. Jahrhunderts, welche die politischen Forderungen der Bourgeoisie vertritt.

Bisweilen kämpfen aber auch die Anhänger und die Gegner des Bestehenden mit philosophischen Waffen, indem sie beide die reine Vernunftmäßigkeit ihrer Ansichten für sich beanspruchen. Die englische Rechtsphilosophie des 17. Jahrhunderts verteidigt daher sowohl den königlichen Absolutismus wie die Volksfreiheit als allein auf der Vernunft beruhend.

Ist nun die Rechtsphilosophie und das philosophische Staatsrecht kein abstraktes Erzeugnis, welches unmittelbar aus den höchsten Vernunftprinzipien gewonnen ist, sondern bedingt durch Ort und Zeit, so kann jedenfalls ein rechtsphilosophisches System, welches einem anderen Staate als dem unsrigen oder einer anderen Zeit als der Jetztzeit angehört, für unser positives Staatsrecht nicht von der geringsten Bedeutung sein.

Insbefondere kann das allgemeine Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie nicht zur Ergänzung von Lücken des preussischen Staatsrechtes dienen⁷⁾. Dieses sogenannte allgemeine konstitutionelle Staatsrecht ist entstanden in den Staaten Westeuropas, die unter dem Einbruche wiederholter Dynastiewechsel und der dadurch bedingten tatsächlichen oder rechtlichen Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität ihre staatlichen Verhältnisse ganz anders gestalteten, als dies in Preußen, einer Schöpfung seines eigenen Königtums, möglich ist. Begreiflich ist es, daß man nach gesetzlicher Rezeption des konstitutionellen Verfassungsrechtes in der Uebergangszeit auch weiter westeuropäischem Vorbilde folgen zu müssen glaubte. Allein gegenüber diesen Versuchen hat der deutsche Staat, Preußen insbesondere in der Konfliktzeit, seine Individualität behauptet.

Aber auch ein innerhalb unseres Staates in der Jetztzeit entstandenes philosophisches System, welches den Anspruch erhebt, das bestehende Recht als vernunftwidrig umzugestalten, dient nicht zu dessen Ergänzung⁸⁾. Man würde anderenfalls anerkennen müssen, daß das positive Recht als vernunftwidrig seine Berechtigung verloren hat,

⁷⁾ Dies will z. B. v. R ö n n e, Pr. St.-R. (4. Aufl.), Bd. 1, S. 86, anders B o r n.

⁸⁾ Als ein Beispiel für eine derartige Rechtsphilosophie kann man die sozialistischen Theorien der Gegenwart anführen.

und genötigt sein, das philosophische Staatsrecht nicht mehr zur Ergänzung des positiven Rechts, sondern zu dessen Ersetzung zu benutzen. Es bliebe damit nur noch ein rechtsphilosophisches System, welches, auf dem positiven preussischen Staatsrechte der Jetztzeit fußend, dieses aus der Vernunft zu begründen sucht und für das allein vernunftgemäß hält. Selbst wenn ein derartiger Versuch auf dem Gebiete der Rechtsphilosophie gegenwärtig gemacht werden sollte, was nach dem augenblicklichen Stande der Wissenschaft schwerlich anzunehmen ist, so würde doch die abstrakte Form der Bearbeitung des positiven Rechtes keinen besonderen Wert verleihen. Es würde sich nur um eine wissenschaftliche Behandlung des positiven preussischen Staatsrechtes handeln, die ihren Wert oder Unwert in sich selbst trägt, aber auf Anerkennung als Rechtsquelle niemals Anspruch erheben kann.

Das philosophische oder allgemeine Staatsrecht, soweit ein solches überhaupt noch besteht, kann daher unter Umständen den Wert einer wissenschaftlichen Bearbeitung und Begründung des positiven Rechtes oder auch den eines Wegweisers für den Gesetzgeber haben, einen höheren hat es dagegen niemals. Es ist keine unmittelbar aus der Vernunft geschöpfte Lehre, welche zu allen Zeiten und an allen Orten in Ermangelung positiver Bestimmungen Anspruch auf Geltung hätte, da es eine von Raum und Zeit losgelöste abstrakte menschliche Vernunfttätigkeit nicht gibt. Das philosophische oder allgemeine Staatsrecht kann somit auch nicht als subsidiäre Quelle des positiven Rechtes betrachtet werden.

Kap. III. Quellenfassungen und Literatur.

§ 19. Quellenfassungen¹⁾.

I. Gesetzbücher.

1. Das Allgemeine Landrecht. Es bildet eine Modifikation des materiellen Rechts seiner Zeit überhaupt und ist daher auch nach Inkrafttreten des BGB. und seiner Nebengesetze für das öffentliche Recht

¹⁾ Berücksichtigt sind hier nur solche Quellenfassungen, welche für das positive Staatsrecht der Gegenwart noch in Betracht kommen. Ueber die Quellenfassungen für die frühere Zeit vgl. Borunhal, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes, Bd. 3, S. 327 ff.

von Bedeutung. Seine Geltung beschränkt sich zwar auf einen Teil der preussischen Monarchie²⁾. Eine Ausnahme machen jedoch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Landrechts. Da es dem Begriffe des Einheitsstaates widersprechen würde, wenn die Faktoren und die Funktionen der Staatsgewalt sich in den einzelnen Teilen des Staatsgebietes nach verschiedenen Normen bestimmen würden, so ist anzunehmen, daß die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des A. L.-R., wie solche namentlich in der Einl. §§ 7 ff. und in Teil II, Tit. 13 enthalten sind, auch in den Gebietsteilen, in denen sonst das A. L.-R. nicht gilt, unmittelbar mit deren Einverleibung in Kraft getreten sind. Die verwaltungsrechtlichen Normen des A. L.-R. haben dagegen kein weiteres Geltungsgebiet als die privatrechtlichen.

Ausgaben des Landrechts:³⁾

Allgemeines Landrecht, Berlin 1794 bei Pauli und Decker und bei G. J. Decker und Sohn. Neue Ausgabe Berlin 1804 bei G. C. Nauck mit Anhang, ferner Berlin 1855 bei A. Nauck und Komp. mit Nachtrag, enthaltend die wichtigsten später erlassenen Gesetze. Neueste amtliche Ausgabe Berlin 1863, A. Nauck und Komp., gleichzeitig damit eine solche im Auftrage des Justizministers von Schering bearbeitete mit Anmerkungen, 2. Ausg. 1870. Von Privatausgaben sind die gebräuchlichsten die von Koch, 8. Aufl. v. Achilles, Hinfchius, Johow, Bierhaus, Berlin 1885 und von Mehbein und Meinte, 3. Aufl., Berlin 1885. Uebersetzungen des Landrechtes erschienen eine lateinische (1800), eine französische (1803) und zufolge der Kabinettsorder vom 20. Juni 1816 (G.-S. 1816, S. 204) eine polnische zum Gebrauche für Posen unter dem Titel: Powszechni Prawo Krajowe“, 5 Bde., Posen 1833. Das Allgemeine Landrecht für die preussischen Staaten in dem seit dem 1. Januar 1900 gültigen Umfange, herausgegeben von Landé und Hermes; 4. Aufl., 2 Teile, Berlin 1902/5.

2. Das Provinzialgesetzbuch für Ostpreußen einschließlich des Ermelandes und des Kreises Marienwerder. Es erschien unter

²⁾ Vgl. über des Geltungsgebiet im einzelnen Dernburg, Preussisches Privatrecht, Bd. 1, § 11; v. Rönne-Jorn, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 160 ff.

³⁾ Eine Zusammenstellung siehe in Simonson und v. Strampffs Zeitschrift für wissenschaftliche Bearbeitung des preuß. Rechtes, Bd. 1, S. 214 ff.

dem Titel: „Ostpreussisches Provinzialrecht“, Berlin 1801, und „Fortsetzung und Schluß des Ostpreussischen Provinzialrechts“, Berlin 1802, bei G. C. Nauck. Die Publikationspatente vom 4. August 1801 und 6. März 1802 im N. C. C. XI, S. 407 und 871.

3. Das Provinzialgesetzbuch für Westpreußen gilt in dieser Provinz mit Ausnahme des früheren Kreises Marienwerder und wurde durch Publikationspatent vom 19. April 1844 (G.-S. 1844, S. 103) bzw. durch Gesetz vom 16. Februar 1857 (G.-S. 1857, S. 87) eingeführt.

II. Gesetz- und Verordnungsammlungen:

a. Für den ganzen Staat:

1. Chr. Otto Mylii, Corpus Constitutionum Marchicarum, oder Königl. Preuß. in der Kur- und Mark Brandenburg, auch inkorporierten Landen publizierte und ergangene Ordnungen, Edikta, Mandata, Reskripta, von Zeiten Friedrichs, Kurfürsten von Brandenburg, ad annum 1736, 6 Teile, Berlin und Halle. Man zitiert gewöhnlich „Mylius C. C. M.“

2. IV Continuationes und I Supplementarband zur I., II. und III. Continuation, enthaltend die Verordnungen von 1737—1747. Man zitiert: „Mylius C. C. M. Contin.“

3. Novum Corpus Constitutionum Borussico-Brandenburgensium praecipue Marchicarum, oder: Neue Sammlung Königl. Preuß. und Kurfürstlich Brandenburgischer, sonderlich in der Kur- und Mark Brandenburg, wie auch anderen Provinzen publizierten Verordnungen, Edikte, Mandate, Reskripte usw., vom Anfang des Jahres 1751 und folgende Zeiten. Mit K. Allergn. Bewilligung und Dero Akademie der Wissenschaften darüber erteilten Privilegio nebst einer Einleitung in die mannigfaltigen Gesetze eines Staates, und besonders in den Königl. Preuß. und Kur-Brandenburgischen, geistlichen und weltlichen Justiz-, Militär-, Kameral-, Polizei- und übrigen Landesgesetzen, Band I bis XIII (jeder den Zeitraum von fünf Jahren umfassend) von 1751—1806. Man zitiert: „N. C. C.“ Dazu erschienen zwei Registerbände, der erste für die Jahre 1751—1775, der zweite für 1751—1800.

4. Gesetzsammlung für die kgl. preussischen Staaten, Berlin 1810 ff. nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 24. November 1906 (G.-S. S. 439) vom 1. Januar 1907 ab: Preussische Gesetzsammlung. Für die Zeit

von 1806—1810 erschien ein Supplementband in 4^o und in Folio, sowohl als Ergänzung zur G.-S. wie zum N. C. C.

b. Für einzelne Landesteile:

1. D. G. Grube, *Corpus Constitutionum Prutenicarum, oder Königl. Preuß. Rechtsverordnungen, Edikte, Mandate, Reskripte usw., Regiomontan.* 1721, 3 Vol.

2. Chr. O. Mylii, *Corpus Constitutionum Magdeburgensium oder Königl. Preuß. und Kurfürstl. Brandenburgische Landesordnungen, Edikte und Mandate im Herzogtum Magdeburg von 1680—1714,* 6 Bde., Magdeburg und Halle 1715, Contin. 1717.

3. H. Fr. v. Dieß, *Archiv Magdeburgischer Gesetze 1781, neue Ausgabe, Magdeburg* 1800.

4. Kaiserl. und Königl. das Erbherzogtum Schlesien concernierende Privilegia, Statuta und Sanctiones pragmaticae, von Brachvogel, 6 Teile, 1712—1730.

5. Sammlung der wichtigsten und nötigsten, bisher aber nicht herausgegebenen Kaiserl. und Königl., auch Herzoglichen Privilegien, Statuten, Reskripte und pragmatischen Sanctionen des Landes Schlesien, Leipzig und Breslau, 1736 und 1739.

6. N. M. Lipius, *Sammlung aller in dem souveränen Herzogtum Schlesien und dessen incorporierten Grafschaft Glatz ergangenen und publicierten Ordnungen, Edikte, Mandate, Reskripte usw. seit dem Jahre 1740, Bd. 1—19, Breslau 1752—1790; Neue Sammlung, Bd. 1—12, Breslau 1791—1820.* Die Sammlung wird gewöhnlich zitiert als *Rorn*, *Ediktensammlung* bzw. *Rorn*, *Neue Ediktensammlung* nach dem Namen des Verlegers.

7. *Kollektion der das Markgraftum Ober-Lausitz betreffenden Gesetze und Anordnungen, 4 Teile, Budissin 1770—1779.*

8. D. Fr. Quickmann, *Ordnung oder Sammlung derer in dem Königl. Preuß. Herzogtum Pommern und Fürstentum Ramin bis zu Ende des 1747sten Jahres publicierten Edikte, Mandate und Reskripte, Frankfurt a. D. 1750.*

9. J. R. Dähner, *Sammlung gemeiner und besonderer Pommerscher und Rügischer Landesurkunden, Gesetze usw., Bd. 1—3, 1765 bis 1768, Suppl. und Forts. Bd. 1, 1782, Bd. 2, 1786, Bd. 3 und 4, 1799 und 1802.*

10. *König*, Codex Augusteus oder neu vermehrtes Corpus juris Saxonici, 2 Bde., Leipzig 1724, fortgesetzter Codex Augusteus, 3 Bde., Leipzig 1772, zweite Fortsetzung, Teil I—III, Leipzig 1805 und 1806, dritte Fortsetzung, Abt. 1 und 2, Dresden 1834. Die Sammlung betrifft sämtliche ehemals sächsische Landesteile, da sie die offiziöse Gesesammlung für das Kurfürstentum und spätere Kgr. Sachsen bildet.

11. Sammlung der sogenannten Volumina legum, verfaßt vom Collegium scholarum piarum zu Warschau unter Autorisation des Reichstages: Leges, statuta etc., Bd. 1, Warschau 1732, Bd. 2—8, 1733—1782.

12. *A. Trembicki*, Prawo polityczne i cywilne Korony Polskiej y W. X. Litew etc., 2 Teile, Warschau 1789, 1791.

13. Gesesammlung des vormaligen Herzogtums Warschau, aus dem Polnischen übersetzt von *S. G. Laube*, 4 Teile, Posen 1816.

14. Hochfürstlich Baderbornische Landesverordnungen zusammengestellt von dem Kanzler *J. Fr. A. Meyer*, 4 Bde., Baderborn 1785 bis 1788.

15. *J. J. Scotti*, Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem Königl. Preuß. Erbfürstentum Münster und in den standesherrlichen Gebieten Horstmar, Rheina-Wolbeck, Dülmen und Ahaus-Bocholt-Werth vom Jahre 1359—1811 ergangen sind. Band 1—3. Münster 1843.

16. *J. J. Scotti*, Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem Herzogtum Kleve und der Grafschaft Mark über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind, vom Jahre 1418 bis zum Eintritt der Königl. Preuß. Regierung im Jahre 1816. Im Auftrage des Ministeriums herausgegeben, 5 Teile, Düsseldorf 1826.

17. *J. J. Scotti*, Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem ehemaligen Herzogtume Jülich, Kleve und Berg, und in dem vormaligen Großherzogtume Berg, über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind, vom Jahre 1475 bis zu der am 15. April 1815 eingetretenen Königl. Preuß. Landesregierung. Zusammengestellt und herausgegeben nach dem ganzen und auszugsweisen Inhalte der vorhandenen Gesetze und Verordnungen, mit Zugabe mehrerer Urkunden, 4 Teile, Düsseldorf 1821 und 1822.

18. Vollständige Sammlung der Kurkölnischen Edikte, auf Befehl Ihro Kurfürstl. Gnaden zu Köln Maximiliani Friderici zusammengetragen, 2 Bde., Köln 1772 und 1773.

19. J. J. Scotti, Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem vormaligen Kurfürstentume Köln über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind, vom Jahre 1463 bis zum Eintritt der Königl. Preuß. Regierung im Jahre 1816. Im Auftrage des Königl. Preuß. Staatsministeriums zusammengetragen. 3 Abt., Düsseldorf 1830—1831.

20. J. J. Scotti, Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem vormaligen Kurfürstentume Trier über Gegenstände der Landeshoheit usw. ergangen sind, vom Jahre 1310 bis am Ende des Jahres 1802, 3 Bde., Düsseldorf 1832.

21. R. Th. F. Bormann und Dr. v. Daniels, Handbuch der für die Königl. Preuß. Rheinprovinzen verkündeten Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der Fremdherrschaft, 5 Bde., Köln 1834—1837.

22. J. M. Sittel, Sammlung der Provinzial- und Partikulargesetze und Verordnungen, welche für einzelne, ganz oder nur teilweise, an die Krone Preußen gefallene Gebiete des linken Rheinufers über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung, Rechtspflege und des Rechtszustandes erlassen worden sind, 2 Bde., Trier 1843.

23. Neue Sammlung sämtlicher in der Preuß. Rheinprovinz für Rechtspflege und Verwaltung Geltung habenden Gesetze und Verordnungen, 21 Abt., Trier 1845—1869.

24. Sammlung der für die Königl. Preuß. Rheinprovinz seit dem Jahre 1813 hinsichtlich der Rechts- und Gerichtsverfassung ergangenen Gesetze, Verordnungen, Ministerialreskripte. Im Auftrage des Minist. herausgegeben. Bd. 1—4 von F. A. Lottner, Berlin 1834—1835, Bd. 5 und 6 von F. W. Leitner, Berlin 1838 und 1839, Bd. 7—11 von Marquardt, Berlin 1842—1858, Bd. 12 für die Jahre 1858—1864 herausgegeben im Bureau des Justizminist., Berlin 1865. Generalregister zu Bd. 1—12, Berlin 1865.

25. F. A. Lottner, Sammlung der für das Fürstentum Lichtenberg vom Jahre 1816—1834 ergangenen Herzogl. Sachsen-Roburg-Gothaschen Verordnungen, Berlin 1836.

26. Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen von den Jahren 1808—1820, nach

den Jahrgängen geordnet und fortgeführt bis zum 5. April 1850, 8 Bde.

27. Verordnungen und Landesgesetze des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen bis zum Jahre 1823, 2 Bde., Freiburg.

28. Wochenblatt für das Fürstentum Hohenzollern-Hechingen, vom 3. Oktober 1829 ab, 1829—1836.

29. Verordnungs- und Intelligenzblatt für das Fürstentum Hohenzollern-Hechingen, 1837—1844.

30. Verordnungs- und Anzeigebblatt für das Fürstentum Hohenzollern-Hechingen, 1845 bis zum 10. April 1850.

31. Kur-Braunschweig-Lüneburgische Landesordnungen und Gesetze zum Gebrauche der Fürstentümer, Graf- und Herrschaften Kalenbergischen Theils, 5 Bde., Göttingen 1739—1740.

32. Kur-Braunschweig-Lüneburgische Landesordnungen und Gesetze zum Gebrauche des Fürstentums Lüneburg, der angehörigen Graf- und Herrschaften Cellischen Theils, 6 Bde., Lüneburg 1741—1745.

33. J. H. Wagner, Sammlung derjenigen Verordnungen und Ausschreiben, welche in den Kur-Braunschweig-Lüneburgischen Landesordnungen und Gesetzen Cellischen Theils nicht befindlich, oder nach deren Herausgabe erst abgelaufen, teils im Auszuge, teils in extenso, 3 Bde., Hannover 1791.

34. E. Spangenberg, Sammlung der Verordnungen und Ausschreiben, welche für sämtliche Provinzen des hannoverischen Staats bis zur Zeit der feindlichen Usurpation ergangen sind, 4 Teile in 7 Abt., Hannover 1819—1825.

35. Codex Constitutionum Osnabrugensium oder Sammlung von Verordnungen, gemeinen Bescheiden, Reskripten und anderen erläuternden Verfügungen, welche das Hochstift Osnabrück betreffen, 2 Teile in 3 Abteilungen, Osnabrück 1783—1819.

36. Hildesheimische Landesordnungen von 1609—1802, 2 Bde., Hildesheim 1822.

37. Gesetz-Sammlung für das Königreich Hannover von 1814 bis 1866 in jährlich drei Abteilungen, mit Sachregister von Th. Tappen, 2. Aufl. Hannover 1866.

38. Sammlung Fürstl. Hessischer Landes-Ordnungen und Ausschreiben nebst dahin gehörigen Erläuterungs- und anderen Reskripten, Resolutionen, Abschieden, gemeinen Bescheiden usw., Teil 1 und 2,

umfassend die Jahre 1737—1751, von Ch. L. Kleinschmidt, Kassel 1767—1782, Teil 3—5 von C. G. Apell, Kassel 1767—1770.

39. Neue Sammlung der Landes-Ordnungen, Ausschreiben und anderer allgemeinen Verfügungen, welche bis zum Ende Oktober 1806 für die älteren Gebietsteile Kurhessens ergangen sind, herausgeg. von Kulenkamp, 4 Bde. und 1 Registerband, Kassel.

40. Sammlung der Gesetze und Verordnungen, Ausschreiben und sonstigen allgemeinen Verfügungen für die Kurhessischen Staaten vom 12. Dezember 1813 bis Ende 1866. Kassel.

41. Archiv der Großherzogl. Hessischen Gesetze und Verordnungen, unter der Leitung des Ministeriums herausgegeben, von 1806—1837, 7 Bde., Darmstadt 1834—1837.

42. Großherzogl. Hessisches Regierungsblatt, von 1819 ab, Darmstadt.

43. Archiv der Landgräfl. Hessischen Gesetze und Verordnungen, 1816—1866, Homburg v. d. S. 1867.

44. Corpus Constitutionum Nassovic., d. i. Sammlung der Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Ausschreiben, welche von den ältesten bis in die neueren Zeiten in dem Nassauischen Lande Ottoischer Linie ergangen sind, mit vollständigem Zeit- und Sachregister bis Ende des Jahres 1795, 6 Teile in 4 Bdn., Hadamar und Dillenburg 1796.

45. Verordnungsblatt des Herzogtums Nassau von 1808—1866, 58 Jahrgänge.

46. Sammlung der Verordnungen der Reichsstadt Frankfurt, herausgeg. von J. C. Beyerbach, 11 Teile, Frankfurt 1797—1818.

47. Sammlung Frankfurter Verordnungen aus den Jahren 1806—1816, herausgeg. von J. H. Bender, Frankfurt a. M. 1834.

48. Großherzoglich Frankfurterisches Regierungsblatt, von 1810 bis 1814, Frankfurt a. M.

49. Gesetz- und Statuten-Sammlung der Freien Stadt Frankfurt a. M., 1816—1866, 16 Bde. Frankfurt.

50. Chronologische Sammlung der Königl. Verordnungen und Verfügungen für die Herzogtümer Schleswig und Holstein, die Herrschaft Pinneberg, die Grafschaft Ranzau und die Stadt Altona in den Jahren 1748—1848, 28 Bde., Kiel 1826—1849, Repertorium bis 1840, 2 Bde.

51. Amts- und Gesetzblatt für die Herzogtümer Schleswig-Holstein, 2 Bde., Kiel 1849—1850.

52. Gesetz- und Amtsblatt für das Herzogtum Holstein, 1 Bd., Kiel 1851.

53. Gesetz- und Ministerialblatt für das Herzogtum Holstein, 1852 und 1853, Kopenhagen 1852/53.

54. Gesetz- und Ministerialblatt für die Herzogtümer Holstein und Lauenburg, Kopenhagen 1854—1863.

55. Gesetz- und Verordnungsblatt für die Herzogtümer Holstein und Lauenburg, Schleswig 1864—1865.

56. Verordnungsblatt für Schleswig, Holstein und Lauenburg, Schleswig 1865.

57. Verordnungsblatt für das Herzogtum Holstein, Kiel 1865 bis 1866.

58. Verordnungsblatt für das Herzogtum Schleswig, Schleswig 1864—1866.

59. Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein, Kiel 1866 1867.

60. Offizielles Wochenblatt für das Herzogtum Lauenburg, 1861 bis 1876.

61. Gesetz-Bulletin des Königreichs Westfalen. Bulletin des lois du royaume de Westphalie. 1809—1813, 13 Bde., Kassel. Nebst Repertorium.

III. Sammlungen von Anordnungen der Behörden.

1. A m e l a n g, Neues Archiv der preussischen Gesetzgebung und Rechtsgelehrsamkeit, 4 Bde., Berlin 1800—1806.

2. M a t h i s, Allgemeine juristische Monatschrift für die Preuss. Staaten, 11 Bde. mit Register, Berlin 1805—1811.

3. v. R a m p f, Jahrbücher für die Preussische Gesetzgebung und Rechtsverwaltung in Jahrgängen von 4 Heften, deren je 2 einen Band bilden. Berlin 1813—1844.

4. v. R a m p f, Annalen der Preussischen inneren Staatsverwaltung, in derselben Form erschienen, mit 2 Registerbänden, Berlin 1818—1839.

5. Justizministerialblatt für die preussische Gesetzgebung und Rechtspflege, herausgegeben im Bureau des Justizministeriums, Berlin, vom 1. Januar 1839 ab. Periodische Register.

6. Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Königl. Preuß. Staaten, herausgegeben im Bureau des Ministeriums des Innern, Berlin, vom 1. Juli 1840 ab. Periodische Register.

7. Centralblatt der Abgaben-, Gewerbe- und Handelsgesetzgebung und Verwaltung in den Königl. Preuß. Staaten, redigiert im Bureau des Finanzministeriums, Berlin 1839 ff.

8. Eisenbahnverordnungsblatt, herausgegeben im Handelsministerium bzw. dem für öffentliche Arbeiten, 1878 ff.

9. Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, im Auftrage des Ministers der geistlichen usw. Angelegenheiten und unter Benutzung der amtlichen Quellen herausgegeben, Berlin 1859 ff.

10. Centralblatt der Bauverwaltung nebst Zeitschrift Denkmalspflege, seit 1881.

11. Ministerialblatt für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, seit 1905.

12. Ministerialblatt der Handels- und Gewerbeverwaltung, seit 1901.

13. Armeeverordnungsblatt, redigiert im Kriegsministerium, Berlin, vom 1. April 1867 ab.

14. Deutscher Reichs- und Königl. Preuß. Staatsanzeiger, vom 1. Juli 1851 ab.

15. Die Amtsblätter der einzelnen Regierungen vom 1. Januar 1811 ab, begründet durch die Verordnungen vom 27. Oktober 1810 (G.-S. 1810, S. 1), 28. März 1811 (G.-S. 1811, S. 165), 8. Juni 1819 (G.-S. 1819, S. 148) und die Kabinettsorder vom 24. Juli 1826 (G.-S. 1826, S. 73). Gegenwärtig besteht für jeden Regierungsbezirk ein besonderes Amtsblatt, während bis zum Jahre 1884 die Provinz Hannover nur ein einziges besaß.

IV. Zusammenfassende neuere Privatsammlungen.

1. Grotefend, Das gesamte deutsche und preussische Gesetzgebungsmaterial (die Gesetze und Verordnungen sowie die Ausführungsanweisungen, Erlasse, Verfügungen usw. der preussischen und deutschen Zentralbehörden), herausgeg. von Grottschmar, Düsseldorf 1900 ff.; jedes Jahr ein Ergänzungsband.

2. Weißler, Preussisches Archiv, Sammlung der Gesetze und der das Rechtswesen berührenden Verordnungen und Verfügungen Preussens und des Reichs, Leipzig 1884 ff.; jedes Jahr ein Band.

3. Gf. Hue de Graiz, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reich, Berlin. I. Das Deutsche Reich vom Herausgeber 1901; III. Heer und Kriegsflotte, Bd. 1 Allgemeine Bestimmungen vom Herausgeber 1904; Bd. 2 Militärstrafrecht von Schlager 1904; IV. Bd. 1 Staatsverfassung und Staatsverwaltung vom Herausgeber 1903; Bd. 3 Kommunalverbände von demselben 1905; VII. Polizei von Genzmer 1905; IX. Bauwesen von Münchgesang 1904; XIV. Bd. 2 Forstwirtschaft von Schulz 1903; Bd. 5 Jagd von demselben und von Scherr-Tosß 1905; XV. Bd. 1 Handel von Lusensky 1904; XIX. Eisenbahnen von Fritsch 1906.

4. v. Brauchitsch, Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens, 20. Aufl. 7 Bände, Berlin 1906 ff. nebst je einem Ergänzungsbande für die neuen, die westlichen Provinzen und Posen.

V. Verfassungsurkunde und ergänzende Gesetze.

1. Triepel, Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrechte, davon Bd. 4: Schücking, Preußen, Leipzig 1906.

2. Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke, davon Heft 4: Preußen, 3. Aufl., Leipzig 1908.

3. Ausgaben der Verfassungsurkunde von Könne, 2. Aufl., Berlin 1852; Schwarz, 2. Aufl., Breslau 1898; Arndt, 6. Aufl. Berlin 1907.

§ 20. Literatur.

I. Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht überhaupt.

1. R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 3 Bde., Erlangen 1855—1858.

2. J. V. Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 1. Aufl. 1817, 4. Aufl. Frankfurt a. M. 1840.

3. Böpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, 5. Aufl., 2 Bde., Leipzig und Heidelberg 1863. Die früheren Auflagen stellen die Wortfolge des Titels etwas anders.

4. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., 2 Bde., Göttingen 1865—1867.

5. J. Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Konstitutionalismus, 2 Bde., Würzburg 1856/57.

6. Grotfend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1869.

7. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. 1869, 3. Aufl., Leipzig 1880.

8. S. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, Leipzig 1867.

9. Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

10a. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., herausgeg. von Anschütz, Leipzig 1906.

10b. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bde., 3. Aufl., herausgeg. von Doehow, Leipzig 1910.

11. S. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., Leipzig 1881 ff.

12a. Anschütz, Staatsrecht in v. Holzendorffs Enzyklopädie, 6. Aufl., Leipzig und Berlin 1904, Bd. 2, S. 451 ff.

12b. E. v. Meier, Verwaltungsrecht, ebenda, Bd. 2, S. 637 ff.

13. D. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde., 2. Aufl. 1910, Leipzig 1895/96.

14a. Marquardts Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 2 und 3, Freiburg 1883 ff. gibt eine Darstellung des Staatsrechts jedes einzelnen deutschen Staates in besonderen Monographien. Diese neue Auflage erscheint als

14b. Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausgeg. von Sellinek, Laband und Piloty, Tübingen 1907 ff.; dazu Jahrbuch des öffentlichen Rechts von denselben Herausgebern mit einzelnen Aufsätzen, Tübingen 1907 ff.

15. Bibliothek des öffentlichen Rechts, herausgeg. von Scholz und Stordt, Hannover 1908 ff., enthaltend das Verwaltungsrecht deutscher und außerdeutscher Staaten in einzelnen Bänden.

II. Preussisches Staatsrecht.

Die Literatur des preussischen Staatsrechts ist zeitlich wie sachlich lange zurückgeblieben. Der Grund lag in der politischen Entwicklung Preussens bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde. Denn Preußen hielt im Gegensatz zu den deutschen Mittel- und Kleinstaaten während dieser Zeit an der absoluten Staatsform fest. Dieser standen jedoch die gebildeten Klassen, zum Teil das Beamtentum selbst mit

unverkennbarer Abneigung gegenüber. Auch soweit sie nicht eine Verfassung nach konstitutioneller Schablone erstrebten, verwarfen sie doch den Absolutismus und wollten die Bildung landständischer Vertretungen. Diese Abneigung zeigt sich sogar in dem Sprachgebrauche, unter „Verfassung“ verstand man nur eine solche mit Volksvertretung, man wünschte, daß Preußen eine „Verfassung“ erhalte.

Trotz dieser Unzufriedenheit mit den bestehenden Rechtszuständen hätte jedoch für die Rechtswissenschaft kein Grund vorgelegen, sie nicht zu behandeln. Hatte doch das deutsche Reichsstaatsrecht gerade, als die Rechtszustände des Reiches die anerkannt trostlosesten waren, gegen Ende des 18. Jahrhunderts, die höchste wissenschaftliche Blüte erreicht.

Es kam noch ein zweiter Umstand hinzu, welcher die wissenschaftliche Behandlung geradezu unmöglich machte, die Ungewißheit der bestehenden öffentlichen Rechtszustände. Die Wissenschaft des positiven Rechtes verlangt ihrem inneren Wesen nach feststehende greifbare Rechtszustände. Das preussische Staatsrecht war jedoch in voller Entwicklung begriffen, es strebte aus dem Absolutismus heraus nach einer neuen Staatsform. Eine ständische Verfassung war seit 1810 wiederholt verheißten, seit den zwanziger Jahren hatte man mit deren Ausbau in den Kreisen und Provinzen begonnen, nur die Krönung und Vollendung des ganzen, die Landesvertretung, fehlte noch. Jede wissenschaftliche Behandlung des preussischen Staatsrechtes mußte naturgemäß warten, bis das neue Verfassungswerk vollendet war. Als dies nun endlich durch die Berufung des Vereinigten Landtages im Jahre 1847 geschah, war es nicht von langer Dauer. Viel mehr hatten die Bewegungen des Jahres 1848 eine vollständige Neubildung der Verfassung auf wesentlich verschiedenen Grundlagen zur Folge.

Die wissenschaftliche Behandlung des preussischen Staatsrechtes beschränkt sich daher bis zum Jahre 1848 im wesentlichen auf die Zusammenstellung und Sichtung des Materials, ohne daß es hinreichend verwertet wurde. Erwähnenswert und als Materialiensammlungen noch jetzt vielfach brauchbar sind von diesen Werken:

A. M i r u s, Uebersichtliche Darstellung des preussischen Staatsrechtes nebst einer Entwicklungsgeschichte der preussischen Monarchie, Berlin 1833.

Dr. J. Ch. Rinne, Handbuch der preussischen inneren Staatsverwaltung. In 3 Bdn. Liegnitz 1840. Erschienen ist nur Bd. 1 und Bd. 2, Heft 1 und 2.

Dr. C. F. Bergius, Preußen in staatsrechtlicher Beziehung, Münster 1839, 2. Ausg. Münster 1843.

H. Simon, Das preussische Staatsrecht, 2 Teile, Breslau 1844.

L. v. Rönne und H. Simon, Die Verfassung und Verwaltung des Preuss. Staates; eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dieselben Bezug habenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere der in der Gesetzsammlung für die Preuss. Staaten in den v. Rämpf'schen Annalen für die innere Staatsverwaltung und in deren Fortsetzungen durch die Ministerialblätter enthaltenen Verordnungen und Reskripte, in ihrem organischen Zusammenhange mit der früheren Gesetzgebung, dargestellt unter Benützung der Archive der Ministerien des Innern, der Finanzen, der Justiz, der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten, des Königl. Hauses und der Hauptverwaltung der Staatsschulden. Breslau und Berlin 1840—1854. Hiervon sind erschienen: Teil IV. Die Gemeindeverfassungen, Abt. 1, Die Städteordnungen vom 19. November 1808 und 17. März 1831, Breslau 1843; Teil VI. Das Polizeiwesen: α) Die eigentliche Sicherheits- und Ordnungspolizei, 2 Bde., Breslau 1840—1841, nebst zwei Supplementheften, 1844—1852; β) Das Medizinalwesen, 1 Bd. in 2 Teilen, Breslau 1844—1846, nebst zwei Supplementheften, 1852—1856; γ) Das Bau- und Wegewesen, 1 Bd. in 2 Abt., Abt. 1 Breslau 1846, 2. Ausg. 1854, Abt. 2, Breslau 1856; Teil VII. Die Gewerbepolizei: α) Die Gewerbepolizei im engeren Sinne, 2 Bde., Breslau 1851; β) Die Landeskulturgesetzgebung (bearbeitet von Lette und v. Rönne), 1 Bd. in 3 Teilen, Berlin 1853—1854; Teil VIII. Die kirchlichen und Unterrichtsverhältnisse: α) Das Unterrichtswesen, 2 Bde., Berlin 1855; β) Die Verhältnisse der Juden, 1 Bd., Breslau 1843; Teil IX. Die Staatseinnahmen aus Domänen und Regalien, Abt. 1. Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen, 1 Bd., Berlin 1854.

Dr. W. C. v. Lancizolle, Ueber Königtum und Landstände in Preußen, Berlin 1846.

Dr. W. C. v. Lancizolle, Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen mit Einschluß der Landtags-

abschiede. Theils vollständig, theils in Auszügen zusammengestellt, Berlin 1847.

Erst nachdem die Verfassungsurkunde erlassen und einige Jahre in praktischer Wirkung gewesen war, erschien die erste wissenschaftliche Bearbeitung des preussischen Staatsrechtes. Es ist dies das grundlegende Werk:

Ludwig v. Nö n n e, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 1. Aufl., 2 Bde., Leipzig 1856, 2. Aufl. 1864, 3. Aufl. 1869, 4. Aufl., 3 Teile in 5 Bdn., Leipzig 1881 ff., Bd. 5 fehlt. 5. Aufl. herausgegeben von Born, Bd. 1, 1899, Bd. 2 1906, dazu Ergänzungsband: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, herausgeg. von Schön, Leipzig 1897.

Das Nö n n e'sche Werk ist unschätzbar als Materialiensammlung des preussischen Staatsrechtes, obgleich es auch in dieser Beziehung in der 4. Auflage gegenüber den früheren verloren hat und das von 1870—1880 entstandene Material auch nicht annähernd so erschöpfend enthält wie das der früheren Zeit. In wissenschaftlicher Beziehung sucht v. Nö n n e die sogenannte konstitutionelle Doktrin des Parlamentarismus zur Geltung zu bringen und mit den Bestimmungen des positiven Rechtes zu vereinigen. Dieses Bestreben mochte allenfalls berechtigt erscheinen in den ersten anderthalb Jahrzehnten nach Erlass der Verfassungsurkunde, weil es damals noch zweifelhaft sein konnte, welchen Weg die weitere Entwicklung des preussischen Staatsrechtes einschlagen würde, ob den des parlamentarischen oder den des konstitutionell=monarchischen Staates. Nachdem jedoch der Ausbau der Verfassung in letzterem Sinne allmählich erfolgt ist, stand die wissenschaftliche Ansicht v. Nö n n e's nicht mehr auf dem Boden des positiven Rechtes. Die neue Born'sche Bearbeitung sucht diesen Mangel zu heben, füllt aber damit neuen Wein auf alte Schläuche und gibt dem Werke eine chamäleonartige Gestalt. Soweit die neue Auflage erschienen ist, wird sie angeführt als v. Nö n n e=Born, sonst oder soweit Nö n n e anderer Ansicht ist als Born, als v. Nö n n e nach der 4. Aufl. Der alte Nö n n e war wissenschaftlich wertlos aber zuverlässig, der neue hat an wissenschaftlichem Werte gewonnen, an Zuverlässigkeit verloren.

Hermann Schulze, Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechtes, 2 Bde., Leipzig 1872—1877; 2. Aufl.

1888—1890, von Bd. 2 der 2. Aufl. an heißt der bei ihrer Bearbeitung verstorbene Verfasser v. Schulze-Gaevernick.

Das Werk, welches die preussische Staatsentwicklung im engsten Zusammenhange mit der gesamten deutschen Staatsentwicklung darstellt, ist leider nicht erschöpfend. Es werden meist nur die leitenden Grundzüge hervorgehoben, ohne daß diese im einzelnen hinreichend ausgeführt würden. Gerade deshalb war das Werk für Studierende vorwiegend geeignet.

Eine vortreffliche Skizze des preussischen Staatsrechtes in dem Raume von 165 Seiten bildete die Monographie desselben Verfassers:

H. Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. II, zweiter Halbband, Freiburg i. B. und Tübingen 1884. Die neue Bearbeitung gab in größerem Umfange

Frhr. v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen, Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

Stier-Somlo, Preussisches Staatsrecht (Sammlung Gösschen), 2 Teile, Leipzig 1906.

Hubrich, Preussisches Staatsrecht, in der Bibliothek des öffentlichen Rechts, her. von Scholz und Stork, Bd. 15, Hannover 1909.

III. Reichsstaatsrecht.

1. N. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

2. v. Könne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 2 Bde., Leipzig, 1876—1877.

3. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl., herausgeg. von Anschütz, Leipzig 1906.

4. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 Bde., Leipzig 1873, 1880, 1888.

5. Hänel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, Leipzig 1892.

6. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3 Bde., Freiburg 1876—1882, 4. Aufl. in 4 Bdn., Tübingen und Leipzig 1904 (sog. großer Laband).

7. Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts, jetzt Öffentliches Recht der Gegenwart, 5. Aufl., Tübingen 1909 (sog. kleiner Laband).

8. Born, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 Bde., Berlin und Leipzig 1880—1883, 2. Aufl., Berlin 1895/97.

9. *H. Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Band II (Reichsstaatsrecht), Leipzig 1886.

10. *Arnold*, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

IV. Wörterbücher.

1. *Notteck und Welcker*, Staatslexikon, 3. Aufl. von Welcker, 14 Bände, Leipzig 1856/66.

2. *Bluntschli und Brater*, Deutsches Staatswörterbuch, 11 Bände, Stuttgart und Leipzig 1857/70.

3. *Bluntschli*, Staatswörterbuch in 3 Bänden, herausgeg. von Löning, Zürich 1872.

4. *v. Stengel-Fleischmann*, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Tübingen 1910 ff.

V. Sammlungen von Entscheidungen.

1. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung, Berlin 1877 ff.; Rechtsgrundsätze des Oberverwaltungsgerichts, begr. von *Parey*, herausgeg. von *Kunze und Rauß*, 3. Aufl., 3 Bände, Berlin 1905, nebst Ergänzungen; Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in systematischer Darstellung, herausgeg. von *Rampß, Freytag, Wenzmer, Vermershausen und Dirksen*, 4 Bände, Berlin 1897/98, und Ergänzungsbände.

2. Die Rechtsprechung des Reichs- und Kammergerichts auf den Gebieten des öffentlichen Rechts, herausgeg. von *v. Rampß und Delius*, 2 Bände, Berlin 1906/7.

3. Die Rechtsprechung des Kompetenzgerichtshofes, systematisch zusammengestellt von *D. Stölzel*, Berlin 1897.

VI. Zeitschriften.

1. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen 1844 ff.

2. Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte, herausgeg. von *Regibi*, Bd. 1, 1865/67.

3. *Hirths Annalen* des norddeutschen Bundes bzw. des deutschen Reichs, Berlin und München 1868 ff.

4. *Grünhut*, Zeitschrift für das öffentliche und Privatrecht der Gegenwart, Wien 1874 ff.

5. *Hartmann*, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts, 6 Bände, Berlin 1875/80.

6. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung usw., herausgeg. von Holzendorff bzw. Schmoller, Leipzig 1871 ff.

7. Archiv für öffentliches Recht, begründet von Laband und Stoerk, Freiburg i. B. 1885 ff.

8. Die Selbstverwaltung, begr. von Barch, Magdeburg 1875 ff.

9. Preuß. Verwaltungsblatt, begr. von Binseel, Berlin 1881 ff.

10. Verwaltungsarchiv, herausgeg. von Reil und Schulzenstein, Berlin 1892 ff.

VII. Sammlungen größerer Aufsätze.

1. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, begr. von Jellinek und G. Meyer, Leipzig 1895 ff.

2. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgeg. von Bric und Fleischmann, Breslau 1898.

3. Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausgeg. von Born und Stier-Somlo, Tübingen 1901 ff.

Drittes Buch.

Das Verfassungsrecht.

Erste Abteilung. Die Faktoren des Staates.

Erster Abschnitt. Vom Subjekte der Herrschaft.

Kap. I. Von den Rechten des Königs.

§ 21. Geschichtliche Entwicklung des preussischen Königtums¹⁾.

Das preussische Königtum ist erwachsen auf Grund der deutschen Landeshoheit. Seit der askanischen Zeit waren die Amtsrechte des Markgrafen in Brandenburg mit seinem Grundbesitz zu einem untrennbaren, dem Reiche lehnbaren Familienbesitz verschmolzen. Die Herrschaft hatte dadurch einen patrimonialen Charakter gewonnen, hatte aber gleichzeitig eine gewisse Unabhängigkeit vom Reiche erlangt. Sie war jedoch noch weit entfernt davon, wahre Staatsherrschaft zu sein. Es fehlte ihr die Fülle der Staatsgewalt, die im späteren Mittelalter ausgebildete Landeshoheit war nur ein Bündel einzelner Herrschaftsrechte²⁾. In wechselvollem Kampfe mit den Ständen suchten die Hohenzollern den ständischen Sonderinteressen gegenüber ihre eigene Herrschaft und damit das Gemeinwohl aller zu fördern. Der Charakter

¹⁾ Vgl. *Sauke*, Geschichtliche Grundlagen des Monarchenrechtes, Wien und Leipzig 1894 (vom österreichischen Standpunkte). Im einzelnen kann, auch hinsichtlich der Literatur, auf *Vornhag*, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903, verwiesen werden.

²⁾ Vgl. *J. Berchtold*, Die Entwicklung der Landeshoheit in Deutschland, Teil I, München 1863.

der Landeshoheit als der Summe einzelner Hoheitsrechte blieb jedoch bis zur Zeit des Großen Kurfürsten unberührt. Er tat die ersten Schritte, die überkommene Landeshoheit in die Machtfülle der souveränen Staatsgewalt zu verwandeln. Vollständig gelang dies in Preußen, welches sich bisher in einem noch stärkeren Abhängigkeitsverhältnisse zu Polen befunden hatte wie die übrigen Gebiete zum Reiche. Für Preußen wurde die Souveränität des Kurfürsten rechtlich anerkannt. Aber auch in den übrigen Landesteilen wurde tatsächlich in stetem Kampfe mit den Ständen der überlieferte Kreis landesherrlicher Rechte in eine volle Staatsgewalt umgewandelt, ohne daß das zerfallende Reich hiergegen Einspruch erhoben hätte. Aus zahlreichen Gebieten im Norden Deutschlands von der Memel bis zur Maas schufen der Große Kurfürst und seine beiden Nachfolger, die Könige Friedrich I. und Friedrich Wilhelm I., einen neuen Staat.

Wenn sonst Entstehung und Rechtsgrund des Staates zweifelhaft sein kann, so liegt bei dem preussischen Staate beides offen. Nicht das Volk hat den preussischen Staat geschaffen, sondern die Herrscher in jahrzehntelangem Kampfe mit dem ständisch zerrissenen Volke der einzelnen Gebiete. Die Herrscher stellten im Gegensatze zu Reich und Ständen das einheitliche Staatsgebiet her. Sie haben überhaupt erst ein preussisches Volk begründet, indem sie zuerst die Bewohner der einzelnen Gebiete zu einem einheitlichen Volke verschmolzen und demnächst die in diesem Volke noch fortbestehende ständische Gliederung vernichteten. Zuerst war der Herrscher vorhanden, er schuf sich Staatsgebiet und Volk, die vorher nicht bestanden, und damit den Staat.

Aus dieser Entwicklung des preussischen Königtums erklärt es sich, daß in der ersten Zeit nach Begründung des neuen Staates der König nicht nur ein ausschließliches Herrschaftsrecht für sich in Anspruch nahm, sondern auch in der Ausübung der Herrschaft keine selbständige Teilnahme der Staatsangehörigen zuließ. Solange das einheitliche preussische Volk noch nicht geschaffen war, konnte es keinen Anteil am Staate beanspruchen und, selbst nachdem es einen rechtlichen Bestand erlangt hatte, mußte es sich im Laufe mehrerer Menschenalter erst in die neuen staatlichen Verhältnisse eingewöhnen. Die am Ende des 18. Jahrhunderts zustande gekommene große Modifikation des Allgemeinen Landrechtes steht daher noch vollständig auf dem Boden des absoluten Staates.

Allerdings ist der besonders staatsrechtliche Teil des Landrechtes, der 13. Titel des zweiten Teils, eine fast wörtliche Uebersetzung aus Christian Wolffs Naturrecht³⁾. Im Gegensatz zu der geschichtlichen Entwicklung des preussischen Staates geht Wolff aus von der Begründung des Staates durch Vertrag. Anders als Rousseau nimmt aber Wolff an, daß der Mensch sich seiner Freiheit entäußern, und demnach auch ein ganzes Volk alle Rechte der Gesamtheit dauernd einem einzigen und seinen Nachfolgern übertragen könne, ohne daß das Volk für sich irgend welches eigene Recht zurückbehalte⁴⁾. Bei der Ausführung seiner Lehre im einzelnen zieht er daher keine weiteren Folgerungen aus dem Urvertrage, sondern entnimmt wie alle Rechtsphilosophen seine Grundsätze aus den damaligen staatlichen Zuständen vorzugsweise des preussischen Staates. Während die Vertragslehre, obwohl selbst von Friedrich dem Großen theoretisch vertreten, der ganzen geschichtlichen Entwicklung Preußens widersprach, standen alle übrigen staatsrechtlichen Ansichten Wolffs, lediglich entlehnt aus dem positiven Rechtszustande Preußens, mit ihr in voller Uebereinstimmung, konnten also ohne weiteres in das preussische Gesetzbuch übergehen. An die Stelle der Wolffschen Vertragslehre als Ausgangspunkt setzt daher das A. L.-N. II, 13 § 1 sofort den allein der geschichtlichen Entwicklung entsprechenden Satz: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben.“ Damit ist, wie man sich auch die weiter zurückliegenden Vorgänge der Staatsbildung denken mag, jedenfalls für die Praxis des Staatslebens das Aufgehen der Staatspersönlichkeit und ihrer Rechte in der Person des Monarchen ausgesprochen.

Hieran schließt sich in Uebereinstimmung mit Wolff die Aufstellung der Staatszwecke, Erhaltung der äußeren und inneren Ruhe und Sicherheit und Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt. Charakteristischer Weise werden aber diese Aufgaben im A. L.-N. zur Ausschließung jedes Zweifels für Pflichten des Staatsoberhauptes erklärt. Alle Rechte und Vorzüge, welche zur Erreichung dieser Zwecke erforderlich sind, gehören dem Staatsoberhaupte. In der Mitte des

³⁾ Vgl. Chr. de Wolff, Institutiones juris naturae et gentium. Halae Magdeburgicae 1750, S. 597 ff.

⁴⁾ A. a. O. S. 607.

18. Jahrhunderts war jedoch die Entwicklung der Landeshoheit, welche nur eine Anzahl einzelner Rechte umfaßte, zu der Fülle der modernen Staatsgewalt noch nicht vollendet. Wolff hatte daher noch geglaubt, die Rechte des Staates durch ihre Aufzählung erschöpfen zu können. Als Rechte des Staates werden nun aber der Gleichstellung von Staat und Herrscher entsprechend nur diejenigen aufgezählt, welche dem Herrscher zustanden, nicht aber die, welche sich nach damaligem Staatsrechte im Besitze von Untertanen befinden konnten. Bei dem Fortbestehen der gutherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei gehören daher beide nicht zu den sogenannten Majestätsrechten. Trotzdem nun auch das A. L.-R. II, 13 §§ 5 ff. die Rechte des Staatsoberhauptes, fast wörtlich mit Wolff übereinstimmend, im einzelnen aufzählt, sagt es doch nirgends, daß der Herrscher nur diese Rechte haben solle. Die Aufzählung, wenn auch an den früheren Begriff der Landeshoheit sich anlehnd, widerspricht daher doch keineswegs der neueren Auffassung, welche dem Staate nicht einzelne Befugnisse, sondern einen Inbegriff zahlloser Rechte zuschreibt. Es ist also die Aufzählung der Majestätsrechte nicht erschöpfend, sondern nur Exemplifikation.

Das preußische Staatsrecht entnahm aus der Wolffschen Philosophie nur das, was Wolff selbst aus den positiven Rechtszuständen Preußens geschöpft hatte, schwieg aber über alle rein philosophischen Gedankengänge, insbesondere über die Lehre vom Vertragsstaate und von der damit untrennbar verbundenen Volkssouveränität. Bei den Vorträgen der Schlußrevision des A. L.-R. konnte daher Svarez mit Recht sagen, der Tit. 13, Teil II A. L.-R. enthalte, da das römische Recht nur mit Modifikationen oder gar nicht anwendbar sei, allgemeine Landesgesetze aber fehlten, lediglich eine Abstraktion aus Begriffen und aus der bisherigen Verfassung⁵⁾. Die Rechtsphilosophie hatte keine weitere Einwirkung, als daß sie dem Gesetzgeber die juristische Fassung für die vorhandenen Rechtszustände lieferte⁶⁾.

Wenngleich die preußische Gesetzgebung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts das Verhältnis zum Reiche nur noch vereinzelt berührt und Preußen als einen vollständig souveränen Staat be-

⁵⁾ v. R a m p h, Jahrbücher, Bd. 41, S. 149 ff.

⁶⁾ Die weitere Ausführung über den Einfluß der Rechtsphilosophie auf die preußische Gesetzgebung enthält mein Vortrag: „Staatsrechtliche Theorie und Praxis im friderizianischen Staate“ im 29. Jahresberichte der Juristischen Gesellschaft zu Berlin.

handelt, so war doch rechtlich für den größten Teil des Staatsgebietes die Zugehörigkeit zum Reiche noch vorhanden. Erst durch die Auflösung des Deutschen Reiches im Jahre 1806 wurde der letzte Schimmer von Abhängigkeit, in dem sich das preussische Königtum noch vom Reiche befunden hatte, beseitigt, und die vollständige Souveränität für das ganze Staatsgebiet hergestellt.

Das preussische Königtum war nun aber nicht nur souverän, es war auch in der Ausübung der Staatsgewalt keinerlei Beschränkung unterworfen. Diese Stellung des Königtums änderte sich erst seit Erlass der Verfassungsurkunde. Ihr wurde bekanntlich die belgische Verfassung von 1831 als damals allgemein anerkanntes Vorbild für eine konstitutionelle Staatsform zugrunde gelegt. Zum zweiten Male im Laufe eines Jahrhunderts kam eine organische Gesetzgebung über das preussische Staatsrecht zustande, zum zweiten Male war diese Gesetzgebung nicht ursprünglich, sondern eine zum Teil wörtliche Uebersetzung eines Staatsrechtes, welches seinen Ausgangspunkt von der Volkssouveränität nahm. Wie Wolff ausgegangen war von der naturrechtlichen Lehre des Vertragsstaates, so die belgische Verfassungsurkunde von der dem Vertragsstaate entsprechenden Souveränität des Volkes, welches dem Könige nur die Ausübung einzelner Hoheitsrechte überträgt, aber ihn ausdrücklich auf die ihm vom Volke in der Verfassung beigelegten Befugnisse beschränkt. Zum zweiten Male erwies sich aber auch in Preußen die Macht der geschichtlichen Entwicklung stärker als die augenblicklich herrschende politische Strömung. Wie man die Wolffsche Staatslehre angenommen hatte ohne die Vertragstheorie, so das belgische Verfassungssystem ohne die Volkssouveränität. Die preussische Verfassungsurkunde erkennt den Satz nicht an, daß alle Gewalt vom Volke ausgeht, sie läßt es also bei dem geltenden Rechte, wonach alle Rechte und Pflichten des Staates sich in dessen Oberhaupt vereinigen. Die preussische Verfassungsurkunde beschränkt den König nicht auf die ihm verfassungsmäßig ausdrücklich beigelegten Befugnisse, sie überläßt ihm also alle Rechte der Staatsgewalt, soweit er nicht in der Ausübung einzelner Rechte an gewisse verfassungsmäßige Formen gebunden ist. Allerdings ist es nicht zu vermeiden gewesen, daß in den aus der belgischen Verfassung übernommenen Teilen der preussischen Verfassungsurkunde auch einzelne Folgerungen der konstitutionellen Lehre Aufnahme fanden. Diese Anklänge beschränken sich aber meist nur auf vereinzelte Ausdrücke, wie

z. B. die Bezeichnung „Staatsbürger“ für Untertan, lassen aber die Sache im wesentlichen unberührt.

Eine weitere Beschränkung nicht nur in der Ausübung, sondern in dem Umfange der Staatsgewalt selbst hat das preussische Königtum erfahren durch die Begründung des Deutschen Reiches, vermöge deren zahlreiche Hoheitsrechte von den Einzelstaaten auf das Reich übergangen. Was jedoch Preußen hierdurch auf der einen Seite verloren hat, hat es auf der anderen gewonnen nicht nur durch seine Anteilnahme an der Reichsregierung im Bundesrate, sondern vor allem dadurch, daß das deutsche Kaisertum untrennbar mit dem preussischen Königtum verbunden ist. Gleichwohl hat die Staatsrechtslehre beide Elemente, die politisch gar nicht getrennt voneinander gedacht werden können, zu sondern. Das preussische Staatsrecht hat sich daher mit dem deutschen Kaisertum nicht weiter zu beschäftigen, sondern dessen Behandlung dem Reichsstaatsrechte zu überlassen.

§ 22. Staatsrechtliche Stellung des Königtums¹⁾.

Die preussische Verfassungsurkunde hat nicht gleich anderen neueren Verfassungsurkunden die Stellung des Königtums im allgemeinen festgestellt, sondern gibt nur eine Reihe einzelner Bestimmungen über die Befugnisse des Königs und über die Voraussetzungen und die Formen der Ausübung seiner Regierung. Insbesondere hat die preussische Verfassungsurkunde den aus der Volkssouveränität abgeleiteten Hauptgrundsatz der belgischen Verfassung nicht aufgenommen, daß dem Könige nur die ihm formell durch die Verfassungsurkunde oder besondere Gesetze übertragenen Rechte zustehen²⁾.

¹⁾ Vgl. Klüber §§ 238 ff.; Zachariä §§ 22, 58; Böpfl §§ 269 ff.; v. Gerber §§ 25 ff.; W. Meyer § 84; S. Schulze, D. St.-R., Bd. 1, S. 185; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 204 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 149 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R. S. 35 ff.

²⁾ Constitution belge art. 78: „Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même.“ Auf diesen Hauptunterschied des parlamentarischen und des konstitutionell-monarchischen Staatsrechtes hat zuerst Fürst Bismarck aufmerksam gemacht. Vgl. dessen Rede im Abgeordnetenhaus vom 3. Februar 1866. Sten. Ber. Bd. 1, S. 58 ff.

Die allgemeine Rechtsstellung des Königs richtet sich daher in Ermangelung besonderer Bestimmungen der Verfassungsurkunde nach dem vor ihrem Erlasse geltenden Rechte, wie es in dem N. L.-R. II, 13 kodifiziert ist. Nach § 1 a. a. O. vereinigen sich alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten in dem Oberhaupte desselben. Alle Rechte des Staates sind also Rechte des Königs, alle Pflichten des Staates Pflichten des Königs. Ob man sich dabei den König als Träger der Staatsrechte und Pflichten für eine von ihm verschiedene abstrakte Staatspersönlichkeit vorstellt, bleibt Sache des persönlichen Geschmacks. Selbst wenn das N. L.-R. dies ausspräche, handelte es sich um theoretische Betrachtungen des Gesetzgebers, also um unverbindlichen Gesetzesinhalt. Der Wortlaut des Gesetzes läßt freien Spielraum. Was sich der Verfasser gedacht hat, ist gleichgültig. Angesichts des Gesetzbuches führen beide Auffassungen zu demselben praktischen Ergebnisse³⁾. Jedenfalls sind nach preussischem Staatsrechte alle staatlichen Rechte im Monarchen vereinigt. Wenn jemand alle Rechte und Pflichten einer Person in sich vereinigt, so geht er eben in dieser Persönlichkeit reslos auf. Nicht jedoch der König als von allen rechtlichen Beziehungen losgelöste Einzelperson verkörpert in sich die Staatspersönlichkeit, das N. L.-R. II, 13 § 1 fügt in demselben Satze bereits die Beschränkung hinzu: soweit er Rechte und Pflichten, d. h. solche staatsrechtlicher Natur gegenüber den Bürgern, worunter die Angehörigen des Staates zu verstehen sind, und den Schutzverwandten, den Fremden, hat, ist die Staatsgewalt im Könige vereinigt. Wie der Staat die souveräne Herrschaft über Land und Leute darstellt, so ist der König als souveräner Herrscher über Land und Leute die Verkörperung des Staates.

Gerade deshalb weil der König nur in seinen Beziehungen über Land und Leute die Staatspersönlichkeit in sich vereinigt, kann man ihn aber auch als das Staatsoberhaupt bezeichnen, wie man Haupt und Seele als wichtigste Teile des einzelnen Menschen diesem selbst gleichstellt. Mag sich der Verfasser des Landrechtes im Sinne des Wolffschen Vertragsstaates und der Volkssouveränität die Sache anders gedacht haben, den König als Haupt des durch Vertrag zum Staate konstituierten Volkes, so kann diese — nicht einmal im Gesetze ausgesprochene — überwundene wissenschaftliche Auffassung des Natur-

³⁾ Vgl. § 10.

rechtes künftige Geschlechter nicht binden. Gesetzlich bleibt nichts anderes übrig, als daß die Staatsgewalt im Staatsoberhaupte vereinigt ist.

Ist nun aber im Könige die Vereinigung aller Rechte der Staatsgewalt gegeben, so ist er der Ursprung und die Quelle alles Rechtes und alles Gesetzes. Das Gesetz ist der Wille des Königs. Es entsteht daher der Widerspruch, wie der König bei der Ausübung seiner Herrschaft an gesetzliche Schranken gebunden sein kann. Der Wille einer Person kann nicht den Willen dieser selben Person beschränken. Die natürliche Folge des monarchischen Prinzips scheint einzig und allein der Grundsatz des absoluten römischen Kaisertums zu sein: „*Princeps legibus solutus est*“⁴⁾. Man sollte meinen, die Beschränkung des Willens einer Person könne nur von einem übergeordneten anderen Willen ausgehen, eine verfassungsmäßige Beschränkung des Königtums sei also nur möglich unter Anerkennung der Volkssouveränität als einer übergeordneten Macht. Gleichwohl ist auch eine verfassungsmäßige Beschränkung des monarchischen, d. h. in dem Staate aufgehenden Königtums nicht nur nach dem positiven Rechte vorhanden, sondern auch staatsrechtlich möglich.

Das A. L.-R. legt dem Königtume bei Ausübung seiner Gewalt im wesentlichen noch keine Schranken auf. Es erklärt (II, 13 §§ 2 und 3) für Zwecke des Staates die Erhaltung der äußeren und inneren Ruhe und Sicherheit und die Beschützung eines jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen, sowie die Beförderung des allgemeinen Wohlstandes und macht es dem Könige zur Pflicht, für die Erreichung dieser Endzwecke zu sorgen. Es beschränkt jedoch den König nicht auf diese Tätigkeit. Dagegen hat sich auf dem Gebiete der Gesetzgebung das Königtum verschiedenlich schon vor Erlaß der Verfassungsurkunde an bestimmte Schranken gebunden. Die meisten Vorschriften dieser Art, z. B. diejenigen, die Mitwirkung des Staatsrates betreffend, waren jedoch nur instruktioneller Natur, beschränkten also den Willen des Königs ebenfalls nicht. Dagegen sollte nach dem Patente vom 29. Mai 1781 jede neue Verordnung, welche nicht bloß die Staatswirtschaft und Finanzverwaltung beträfe, vor ihrem Erlasse der Gesetzkommision zur Begutachtung vorgelegt und keinem Edikte oder Reskripte, welches nicht nach vorheriger Einforderung dieses Gutachtens zur königlichen Vollziehung gebracht worden, irgend eine

⁴⁾ L. 31 D. de legibus senatusque consultis et longa consuetudine 1, 3.

gesetzliche Kraft beigelegt werden. Ebenso werden nach § 10 Einl. A. L.-R. die Gesetze rechtlich verbindlich erst mit der Zeit ihrer Publication. Wie läßt sich die Tatsache, daß die Verbindlichkeit des Willens des Königs als Gesetzgebers an diese Formen gebunden ist, mit der anderen vereinigen, daß der Wille des Königs der an keine Formen gebundene Staatswille ist?

Der zur Erklärung des Königtums innerhalb der gesetzlichen Schranken herangezogene Ausspruch des alten englischen Juristen: „rex debet esse sub lege, quia lex facit regem“⁴⁾, trifft jedenfalls das Wesen des preussischen Königtums nicht. Rein außerhalb seiner stehendes Gesetz hat das preussische Königtum geschaffen, sondern das preussische Königtum und mit ihm der preussische Staat sind entstanden im Widerspruche mit dem bestehenden Reichs- und Landesrechte, und innerhalb der neuen staatlischen Schöpfung erwuchs erst ein neues Recht. Nicht das Gesetz machte den König, sondern der König das Gesetz. Dieser dem englischen Rechtspruchworte entgegengesetzte Vorgang würde nicht das Gebundensein des Königtums an verfassungsmäßige Schranken, sondern im Gegenteile die schrankenlose Gewalt des preussischen Königtums rechtfertigen.

Es ist einzig und allein der Wille des Königs, der für seine Willenserklärungen gewisse Formen bestimmt und eine nicht in diesen Formen abgegebene Willenserklärung gar nicht als solche angesehen wissen will. Solche Formen für seine Willenserklärungen z. B. als Gesetzgeber festzustellen, ist der König zweifellos befugt. Er kann das Erfordernis dieser Formen auch wieder ändern oder aufheben, aber nur unter Beobachtung der einmal eingeführten Formen, da jede diesen zuwiderlaufende Willenserklärung nichtig ist. Nach jenen vereinzeltten Vorgängen zur Zeit der absoluten Monarchie löst sich auch das Rätsel des monarchischen Königtums innerhalb verfassungsmäßiger Schranken. Der König auf Grund seines damals noch unbeschränkten Gesetzgebungsrechtes hat die Verfassungsurkunde erlassen. Er bindet sich damit in der Ausübung seiner Regierung an gewisse Formen, bei der Gesetzgebung an die Mitwirkung beider Häuser des Landtages, bei der Rechtsprechung an ihre Ausübung durch unabhängige Gerichte, bei allen Regierungshandlungen an die Gegenzeichnung der Minister. Diese Formen der Regierung sind aber gleichzeitig ihre Schranken,

⁴⁾ H. Sch ulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 153.

die der König nicht überschreiten darf. Indem der König durch die von ihm erlassene Verfassungsurkunde die Formen seiner Willenserklärungen als Staatspersönlichkeit feststellt, bestimmt er, daß nicht in diesen Formen abgegebene Willenserklärungen gar nicht seinen Willen als Staatspersönlichkeit darstellen. Jede verfassungswidrige Handlung des Königs ist nicht die Handlung des Königs als staatsrechtliche Persönlichkeit, sondern als Privatmann, für die er allerdings aus besonderen Gründen nicht verantwortlich gemacht werden kann. Das monarchische Königtum innerhalb verfassungsmäßiger Schranken erklärt sich also einzig und allein aus dem eigenen Willen des Königs. Es war vorhanden, ehe die jetzige geschriebene Verfassungsurkunde bestand, es kann auch diese selbst überdauern.

Man könnte nun aber der Ansicht sein, wenn die verfassungsmäßige Beschränkung auch der eigene Wille des die Beschränkung aufstellenden Königs sei, so sei doch sein Nachfolger nicht an diese Beschränkung gebunden⁶⁾. Dem steht jedoch entgegen, daß der Nachfolger staatsrechtlich keine andere Person ist als sein Vorgänger. Durch den Regierungswechsel entsteht kein neuer Staat, sonst wäre ein den Rechtszusammenhang voraussetzendes Thronfolgerecht überhaupt unmöglich, sondern es findet eine Vereinigung zwischen der kurzen Dauer des menschlichen und der längeren Dauer des staatlichen Lebens dadurch statt, daß ein Mensch die Staatspersönlichkeit des anderen fortsetzt⁷⁾. Da der Nachfolger staatsrechtlich dieselbe Staatspersönlichkeit ist wie sein Vorgänger, so ist jede Beschränkung des königlichen Willens durch gewisse Formen, die der Vorgänger ausgesprochen hat, staatsrechtlich auch der eigene Wille des Nachfolgers.

Die Person des Königs erklärt nun Art. 43 der Verfassungsurkunde für unverleßlich. Darin liegt ausgesprochen, daß der König für seine Handlungen nicht zur rechtlichen Verantwortung gezogen werden kann. Soweit die Unverantwortlichkeit des Königs als solchen, d. h. als Herrschers innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken, ausgesprochen wird, ist der Grundsatz, ganz abgesehen davon, daß hier eine rechtswidrige Handlung nicht vorliegen kann, selbstverständlich. Denn die Verantwortlichkeit des Königs setzt eine ihm übergeordnete

⁶⁾ Dies war die Auffassung des Königs Ernst August von Hannover, als er bei seinem Regierungsantritte 1837 die von seinem Vorgänger erlassene Verfassungsurkunde aufhob.

⁷⁾ Vgl. die weiteren Ausführungen in § 29.

Macht voraus, der gegenüber er sich zu verantworten hat. Da der Staat und der König als solcher aber von jeder höheren irdischen Macht unabhängig ist, so erscheint eine Verantwortlichkeit des Königs als Staatspersönlichkeit rechtlich unmöglich.

In Frage kommen könnte die Verantwortlichkeit des Königs nur, soweit er verfassungswidrig, d. h. als Privatmann handelt. Als Grund für die absolute Unverantwortlichkeit des Königs hat man gewöhnlich angegeben, „das Strafrecht könnte die Person des Königs nicht treffen, ohne mit der königlichen Würde die Regierung selbst zu verletzen“ (Dahlmann). Letztere Tatsache ist richtig, aber sie rechtfertigt nicht die absolute Unverantwortlichkeit des Königs. Ein Schadenersatzanspruch wegen einer verfassungswidrigen Regierungshandlung des Königs gegen ihn wäre ohne Verletzung der Regierung sehr wohl denkbar, um so mehr, als der König sonst in Privatrechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten Recht nimmt. Der Grund für die absolute Unverantwortlichkeit des Königs liegt einfach darin, daß jede Verantwortlichkeit eine übergeordnete Macht voraussetzt, die zur Verantwortung zieht, der König aber, auch wenn er nicht als Staatspersönlichkeit, sondern als Privatmann handelt, niemandes Untertan ist. Der König als Privatmann könnte höchstens sein eigener Untertan, der des Königs als Staatspersönlichkeit, sein. Diese Identität von Subjekt und Objekt ist aber hier deshalb unmöglich, weil der Untertanenbegriff kein privatrechtlicher, sondern nur ein staatsrechtlicher ist, als staatsrechtliche Persönlichkeit des Königs aber allein die des Herrschers besteht. Ist aber der König als Privatmann niemandes Untertan, so kann er auch als Privatmann nicht zur Verantwortung gezogen werden. Wenn der König in seinen Privatrechtsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten Recht nimmt, wenn im Namen des Königs gegen den König Recht gesprochen wird, so beruht dies einfach auf der Fiktion, daß der König als Privatmann, soweit es sich um seine Privatrechtsstreitigkeiten handelt, wirklich ein Untertan wie jeder andere wäre. Diese Fiktion darf aber nicht weiter ausgedehnt werden, als dies gesetzlich ausdrücklich geschieht, d. h. auf Privatrechtsgeschäfte^{*)}. Soweit die Fiktion nicht Platz greift, kommt das tatsächlich bestehende Rechtsverhältnis zur Geltung, daß der König niemandes, auch nicht sein eigener Untertan ist. Dieses Rechtsverhältnis hat eine ausdrückliche

^{*)} Vgl. § 18 II, 13 in Verbindung mit § 80 Einl. U. L.-R.

Anerkennung erfahren durch die verfassungsmäßig ausgesprochene Unverantwortlichkeit des Königs.

An sich steht nichts im Wege, daß der König gleichzeitig Herrscher eines fremden Reiches ist. Wie der König die staatsrechtliche und privatrechtliche Persönlichkeit in sich vereinigt, wie das preussische Königtum untrennbar mit dem deutschen Kaisertume verbunden ist, so kann der König auch mehrere Staatspersönlichkeiten in sich tragen. Aus politischen Gründen, um einen der preussischen Monarchie nachteiligen Interessenstreit zu vermeiden, bestimmt jedoch der Art. 55 der Verfassungsurkunde, daß der König ohne Einwilligung beider Häuser des Landtages nicht Herrscher fremder Reiche sein darf. Es fragt sich, welcher Begriff hier mit der Bezeichnung eines fremden Reiches zu verbinden ist. Daß ein fremdes Reich nicht dasselbe ist wie ein anderer Staat überhaupt, ergibt sich schon daraus, daß der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung Art. 40 statt der Worte „fremder Reiche“ die „eines anderen Staates“ enthielt. Wenn die oktroyierte Verfassungsurkunde, Art. 53, statt dieses völlig klaren und unzweideutigen Ausdruckes die jetzige Fassung gab, so wollte sie damit zweifellos etwas anderes sagen als der Kommissionsentwurf. Daß man damals, wo man ein einheitliches Deutsches Reich begründen wollte, deutsche Staaten nicht als fremde bezeichnen konnte, erscheint selbstverständlich. Fremde Reiche können somit nur außerdeutsche sein. Das Wort Reich bezeichnet aber immer einen bedeutenderen Staat, nicht jedes kleine Fürstentum ist ein Reich. Die Grenze zwischen einem Reiche und einem anderen Staate läßt sich jedoch nicht nach rein logischen Gesichtspunkten feststellen, es ist dies eine Frage des konkreten Falles. Unter fremden Reichen sind daher nur größere nichtdeutsche Staaten zu verstehen. Die Frage kam zur praktischen Erörterung, als 1865 der König die Regierung des Herzogtums Lauenburg erworben hatte, ohne es dem preussischen Staatsgebiete einzuverleiben. Wenn das Abgeordnetenhaus in vollem Widerspruche mit dem Sprachgebrauche den Versuch machte, Lauenburg unter den Begriff der fremden Reiche zu bringen⁹⁾, so war dies nur ein Verlegenheitsmittel, da man keine anderen Gründe finden konnte¹⁰⁾.

⁹⁾ Vgl. Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1866, Bd. 1, S. 58 ff., Sitzung vom 3. Februar 1866, insbesondere die Rede des damaligen Grafen Bismarck.

¹⁰⁾ Ueber den wahren Grund der Unzulässigkeit einer Personalunion zwischen Preußen und Lauenburg siehe § 39.

§ 23. Die formelle Regierung des Königs, insbesondere die Ministerverantwortlichkeit¹⁾.

Der König vereinigt zwar alle Rechte der Staatsgewalt in sich, sein Wille ist der Staatswille. Der Ausdruck dieses Willens ist jedoch verfassungsmäßig an bestimmte gesetzliche Formen geknüpft. Diese verfassungsmäßigen Formen für den Ausdruck des Staatswillens sind so wesentlich, daß ihre Nichtbeobachtung die Nichtigkeit der ausgesprochenen Willenserklärung bewirkt. Der König, der diese Formen nicht beobachtet, handelt nicht als König, sondern als Privatmann, der wahre Wille des Königs als solcher, d. h. als der Staatspersönlichkeit, ist gar nicht zum Ausdruck gelangt. Zweck dieser Formen ist es, die gleichmäßige Entwicklung und Fortbildung des öffentlichen Rechts im Gegensatze zu der bloß subjektiven Auffassung des Königs als eines rein menschlichen Wesens zu sichern. Wie die Thronfolge der beschränkten Zeitdauer des menschlichen Lebens gegenüber die längere Dauer des allein im Könige personifizierten Staates sichert,

¹⁾ Die Literatur über die Ministerverantwortlichkeit ist außerordentlich umfangreich, bewegt sich jedoch vorzugsweise auf politischem Gebiete. Von der staatsrechtlichen Literatur mögen hier erwähnt werden: Müller § 342; Zachariä §§ 58, 59; Böpfel §§ 402 ff.; Grotefend §§ 659 ff.; v. Gerber § 58; W. Meyer §§ 184 ff.; v. Büne, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 349 ff.; S. v. Schulze-Gävernitz, Pr. St.-R., Bd. 2, §§ 278 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 37 ff.; Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, Leipzig 1833; H. v. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt, Tübingen 1837; S. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, Gießen 1859; A. Samuelh, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869; J. G. Beschorner, Die Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Königreich Sachsen, nebst einer vergleichenden Darstellung der bezüglichen Gesetzgebung einiger anderer Länder, Berlin 1877; Franz Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, eine vergleichende Studie zum österreichischen Staatsrechte, Wien 1880. Weitere Literaturangaben über die Ministerverantwortlichkeit überhaupt und über ihre rechtliche Gestaltung in den einzelnen Staaten siehe bei Hauke a. a. O. S. 30 ff.; Pfistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht, Tübingen 1891; Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, Wien 1893; Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, Tübingen 1904.

so vereinigt die Beschränkung der königlichen Willenserklärung an verfassungsmäßige Formen die Objektivität des Rechts mit der Subjektivität der Staatspersönlichkeit. Die verfassungsmäßigen Formen für den Ausdruck des königlichen Willens sind keine Eigentümlichkeit der konstitutionellen Monarchie, sie waren auch vor Erlaß der Verfassungsurkunde vorhanden²⁾, wenn auch die einzelnen Förmlichkeiten vielfach andere geworden sind. In welcher Weise jede einzelne Funktion der Staatsgewalt sich gesetzmäßig vollzieht, welche Erfordernisse und Voraussetzungen für jeden einzelnen Staatsakt notwendig sind, muß an einer anderen Stelle erörtert werden³⁾. Hier kann es sich nur darum handeln, welche Förmlichkeiten bei allen und jeden Willenserklärungen des Königs zu beobachten sind. Diese Förmlichkeiten bestehen in der ministeriellen Gegenzeichnung der königlichen Regierungsakte. Die rechtliche Folge dieser Gegenzeichnung ist nach Art. 44 der Verfassungsurkunde die, daß der gegenzeichnende Minister dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Wenn auch schon im älteren deutsche Rechte Anklagen fürstlicher Räte durch die Stände und Verurteilungen wegen verfassungswidriger Handlungsweise vorkamen⁴⁾, so besteht doch zwischen diesen Fällen und der heutigen Ministerverantwortlichkeit keinerlei Rechtszusammenhang. Von maßgebendem Einflusse ist vielmehr für diese Lehre das parlamentarische Staatsrecht der westeuropäischen Staaten und die konstitutionelle Lehre der französischen Rechtsphilosophie geworden. Das englische Staatsrecht, welches ausgeht von der Unverletzlichkeit und demgemäß von der Unverantwortlichkeit des Königs, spricht, um diese zu rechtfertigen, die Praesumptio iuris et de iure aus: The king cannot do wrong. Da diese Präsumtion aber nicht nur mit dem menschlichen Charakter überhaupt, sondern auch mit der ganzen englischen Geschichte im Widerspruche steht, machte man die Rechtsgültigkeit jedes vom Könige vorgenommenen Staatsaktes abhängig von der Gegenzeichnung der

²⁾ Es ist hier nur zu erinnern an die Förmlichkeiten beim Erlasse der Gesetze, Vorberatung in der Gesetzkommision und später im Staatsrate, sowie gehörige Verkündigung, die Notwendigkeit der Gegenzeichnung von Regierungsakten durch die Minister, die Formen der Rechtsprechung und dergleichen mehr.

³⁾ Vgl. §§ 70 ff.

⁴⁾ Vgl. einige Beispiele dieser Art aus Sachsen und Württemberg während des 17. und 18. Jahrhunderts bei *S a u l e a. a. O. S. 56, N. 4.*

Minister, und die Minister verantwortlich für die Gesetzmäßigkeit jedes Staatsaktes, den sie gegengezeichnet hatten⁵⁾.

Wie läßt sich nun diese Ministerverantwortlichkeit, welche aus dem englischen Staatsrechte in das aller parlamentarischen und konstitutionellen Staaten überging, juristisch rechtfertigen? Die Theorie hat verschiedene Versuche der Begründung gemacht.

Am naivsten ist die Rechtfertigung, welche man passend als Prügelknabentheorie bezeichnet hat⁶⁾. Sie nimmt an, daß der König Unrecht tun kann. Infolge seiner Unverletzlichkeit darf er jedoch dafür nicht zur Verantwortung und Bestrafung gezogen werden. Es muß deshalb eine andere Person für ihn büßen, und hierfür sind die Minister auserkoren. Sie leiden also lediglich für fremde Schuld, sie selbst haben nichts verbrochen.

Diesem Widersinne entzieht sich zwar eine andere Theorie durch die Fiktion, der König habe gar keine Gesetzwidrigkeit gewollt, sie sei nur veranlaßt worden dadurch, daß die Minister ihn schlecht beraten hätten⁷⁾. Man sucht hier zwar den Zusammenhang zwischen Schuld und Strafe festzuhalten, begeht aber dabei den Fehler, die Strafe nicht von dem Nachweise der Schuld abhängig zu machen, sondern die Schuld zu fingieren, obwohl sie vielleicht gar nicht vorhanden ist.

Die Lehre von Benjamin Constant⁸⁾ sucht auch diesen Fehler zu vermeiden, indem sie die vollziehende Gewalt den Ministern, dem Könige aber nur ein *pouvoir modérateur*, die Vermittlung zwischen den drei anderen Gewalten, also rein formelle Befugnisse

⁵⁾ Vgl. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., Berlin 1883—1884, Bd. 1, S. 435 ff.; Fischel, Die Verfassung Englands, Berlin 1882, S. 451 ff.; K. v. Mohl a. a. D. S. 597 ff.; Hauke a. a. D. S. 37 ff.

⁶⁾ Auf diesem Standpunkte stehen die in N. 1 dieses Paragraphen angeführten Schriften von Buddeus und Bischof.

⁷⁾ Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, chap. 6 De la constitution d'Angleterre: „Mais comme celui qui exécute ne peut rien exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-xi peuvent être recherchés et punis“. Ebenso Hauke a. a. D. S. 5.

⁸⁾ B. Constant, Cours de politique constitutionnelle, 2 vols., Bruxelles 1836, I, S. 428.

zuweist, bei denen er überhaupt keinerlei Unrecht tun kann. Die Minister als Inhaber der vollziehenden Gewalt haften nun natürlich für ihre Handlungen. Man hat den Fehler dieser Theorie darin sehen wollen, daß sie, um die Ministerverantwortlichkeit zu begründen, die königliche Gewalt überhaupt ausschalte und sie zu einem bedeutungslosen Schaustück mache⁹⁾. Dies sei jedoch nicht erforderlich, der Minister haften nicht nur, wenn die Regierungshandlung nur seine Handlung sei, sondern schon dann, wenn sie auch seine Handlung sei. Als Teilnehmer an der gesetzwidrigen Handlungsweise des Königs sei der Minister zur Verantwortung zu ziehen. Diese Ansicht ist zutreffend, soweit es sich um die Kritik der Constant'schen Ausführungen handelt, falsch, soweit sie eine eigene neue Lehre enthält. Denn sie geht aus von der unzutreffenden Annahme, daß die Minister staatsrechtlich überhaupt einen eigenen Willen zu vertreten haben, während doch nur der Wille des Königs entscheidet.

Alle erwähnten Theorien sind für das preussische Staatsrecht zu verwerfen, weil sie anknüpfen an die Verfassung eines parlamentarischen Staates, das preussische Verfassungsrecht sich aber auch nach dem Uebergange zum konstitutionellen Systeme selbständig auf dem Boden des monarchischen Prinzips entwickelt hat.

Der englische Satz, welcher den Ausgangspunkt bildete: „The king cannot do wrong“ hat im preussischen Staatsrechte nur auf eine wesentlich veränderte Bedeutung Anspruch. Der König vereinigt zwei Persönlichkeiten in sich, die staatsrechtliche und die privatrechtliche. Als staatsrechtliche Persönlichkeit deckt sich der König mit dem Staate. Jede Willenserklärung, die der König in den staatsrechtlich vorgeschriebenen Formen ausspricht, ist eine Willenserklärung des Staates. Der Staat als die Quelle alles Rechtes kann nun aber wohl im moralischen, nicht aber im rechtlichen Sinne ein Unrecht tun. Nur um den juristischen Begriff des Unrechts handelt es sich aber hier. Jede Willenserklärung des Staates ist Recht, sie kann also nicht gleichzeitig das Gegenteil davon sein. Wenn man daher sagt, der König als staatsrechtliche Persönlichkeit könne nicht Unrecht tun, so ist dies keine Präsumtion, sondern eine unbestreitbare rechtliche Tatsache. Der Staat und der König als Staat befinden sich tatsächlich

⁹⁾ Seydel, Bayerisches Staatsrecht, München 1884 ff., Bd. 2, S. 298.

in der rechtlichen Unmöglichkeit, Unrecht zu tun, da jeder Willensakt des Staates Recht ist.

Vorausgesetzt ist dabei natürlich, daß es sich wirklich um einen Willensakt des Staates handelt, daß insbesondere die für einen solchen vorgeschriebenen wesentlichen Formen beobachtet sind. Ist dies nicht der Fall, so handelt es sich gar nicht um einen Willensakt des Königs als Staatspersönlichkeit, sondern als Privatmann. Als solcher kann der König nicht nur Unrecht tun, sondern auch seine gleichzeitige staatsrechtliche Stellung zu diesem Zwecke mißbrauchen. Dieses Unrecht kann nun in der Person des Königs nicht geahndet werden wegen seiner Unverletzlichkeit¹⁰⁾.

Welches Mittel soll es nun geben, um den König zu zwingen, trotz seiner absoluten Unverletzlichkeit stets innerhalb der gesetzlichen Schranken, d. h. als König zu handeln. Die Verfassungsurkunde glaubt es gefunden zu haben durch die Bestimmung des Art. 44: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit die Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Zunächst muß also jeder Regierungsakt des Königs, um als solcher zu gelten, von einem Minister gegengezeichnet sein. Nicht gegengezeichnete Erlasse sind vollkommen nichtig, sie sind ebenso wirkungslos, als wenn sie gar nicht gegeben wären. Anders mit den gegengezeichneten Regierungsakten. Diese haben wenigstens die eine äußerliche Form, welche allen Regierungsakten wesentlich ist. Gleichwohl können bei ihnen andere, nur für gewisse Staatsakte, z. B. Gesetze, notwendige Formen nicht beobachtet und dadurch die gesetzlichen Schranken verletzt sein. Dann sind die betreffenden Akte trotz der ministeriellen Gegenzeichnung gesetzwidrig. Auch hier handelte der König bei ihrem Erlasse nicht als König, sondern als Privatmann. Die Minister sind nur dem Könige Gehorsam schuldig. Indem sie den gesetzwidrigen Erlaß gegengezeichneten, gehorchten sie nicht einem königlichen Befehle, sondern beteiligten sich an der gesetzwidrigen Handlung eines Privatmannes. Insofern ist die Auffassung zutreffend, daß der Minister verantwortlich wird, weil die gesetzwidrige Handlung auch seine Handlung ist.

Die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung und der dadurch begründeten Ministerverantwortlichkeit unterliegt jedoch gewissen Beschränkungen.

¹⁰⁾ Vgl. § 22.

Sie greift zunächst nur Platz für Regierungsakte, dispositive Akte der im Könige verkörperten Staatsgewalt. Sonstige Meinungsäußerungen des Monarchen mögen politisch bedeutsam sein. Es wird zu einer Frage der politischen Ministerverantwortlichkeit, inwieweit der Minister mit diesen Äußerungen übereinstimmen kann, die rechtliche Ministerverantwortlichkeit kommt nicht in Frage. So werden herkömmlich Proklamationen „An Mein Volk“ nicht gegengezeichnet.

Der Regierungsakt muß sich an die Staatsangehörigen oder Einwohner im allgemeinen richten. Innerhalb des Verwaltungsorganismus bleibende Anordnungen sind davon befreit. Da der König wirklich regiert, kann er z. B. schriftliche Anweisungen an einen Minister richten, die selbstverständlich nicht im voraus gegengezeichnet sein können. Auch die nachträgliche Veröffentlichung einer solchen Anweisung ändert an ihrem Charakter nichts¹¹⁾.

Als ausgenommen gelten ferner Akte der Kommandogewalt, da hier die Gegengezeichnung im Widerspruche stehen würde mit dem Wesen des militärischen Kommandos. Gestützt wird die Ausnahme darauf, daß Art. 46 der Verfassungsurkunde dem Könige ausdrücklich den Oberbefehl über das Heer beilegt¹²⁾.

Endlich unterliegen Akte des landesherrlichen Kirchenregiments, bei denen der König als Haupt einer vom Staate verschiedenen Rechtsgemeinschaft handelt, nicht der Ministerverantwortlichkeit, sondern kirchenrechtlichen Erfordernissen.

Die Verantwortlichkeit der Minister ist aber über die Rechtssphäre hinaus auch eine politische für die Zweckmäßigkeit der von ihnen gegengezeichneten Regierungsakte, die politische Haltung des Monarchen, die Gesamtpolitik des Staatsministeriums und die Verwaltung ihres eigenen Ressorts. Der Minister hat diese Politik dem Landtage gegenüber zu vertreten. Zwar hat der Landtag nicht wie in parlamentarischen die Möglichkeit, durch eine dem Minister ungünstige Abstimmung seine Entlassung zu erzwingen. Ebensowenig kann ihm beim Etat sein Gehalt als eine rechtlich notwendige Ausgabe verweigert werden. Aber bei der Statsberatung, gelegentlich von Interpellationen und anderweitig steht der Minister dem Landtage Rede und Antwort, und er

¹¹⁾ Vgl. z. B. Schreiben des Königs an den Justizminister anlässlich der Lex Heinze.

¹²⁾ Vgl. die weitere Ausführung in § 70.

hat seine Entlassung zu fordern, wenn er die politische Verantwortung nicht mehr tragen kann¹³⁾).

§ 24. Die Ministerverantwortlichkeit des gegenwärtigen preussischen Reiches.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit ergibt sich daraus, daß der Minister wie jeder andere Beamte für seine rechtswidrigen Handlungen verantwortlich ist. Eine Rechtswidrigkeit hat aber immer ein Verschulden zur Voraussetzung. Dieses Verschulden erfordert eine Ahndung. Letztere kann strafrechtlicher oder disziplinarer Natur sein oder auch beides zugleich. Es könnte sich nur fragen, ob das nach zahlreichen Verfassungsurkunden, u. a. auch der preussischen, bestehende, besondere durch Anklage der Volksvertretung eingeleitete Strafverfahren bei Amtsvergehen der Minister strafrechtlichen oder disziplinarer Charakteres ist. Da jeder Beamte für Amtsvergehen sowohl einer strafrechtlichen wie disziplinarer Verfolgung unterliegt, die Ministerverantwortlichkeit an sich aber keinen anderen Charakter hat als die Haftbarkeit aller übrigen Beamten, so ist es zweifellos, daß sich aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit selbst nichts dafür ergibt, ob das besondere Verfahren gegen Minister strafrechtlich oder disziplinar ist. Diese Frage kann nur entschieden werden nach dem positiven Rechte jedes einzelnen Staates. Das Vorbild anderer Staaten kann also in diesem Falle nicht von maßgebendem Einflusse sein.

In England hat, da die politische Verantwortlichkeit sich gegenwärtig allein durch den Ministerwechsel verwirklicht, die Ministerverantwortlichkeit einen rein strafrechtlichen Charakter. Die Bestrafung des Ministers wegen gesetzwidriger Handlungen hat aber seine Entfernung vom Amte zur unmittelbaren Folge¹⁾).

Die nordamerikanische Verfassung hat jedoch der Ministeranklage einen disziplinarer Charakter gegeben, die einzige Strafe, auf die erkannt werden kann, ist die Entfernung vom Amte²⁾. Neben der

¹³⁾ Diese Ausführungen bilden das Gegenteil von dem, was in der 1. Aufl. stand.

¹⁾ Vgl. § 23 N. 5.

²⁾ Vgl. Art. II Sect. 4 der Bundesverfassung: „Der Präsident, Vizepräsident und alle Zivilbeamten der Vereinigten Staaten sollen ihres

Ministeranklage durch die Volksvertretung hat daher das gewöhnliche Strafverfahren vor den ordentlichen Gerichten einherzugehen³⁾. Die übrigen, insbesondere die deutschen Verfassungsurkunden schwanken zwischen dem strafrechtlichen und dem disziplinarischen Charakter der Ministeranklage.

In Preußen ist jedoch anzunehmen, daß die durch die Volksvertretung geltend zu machende Ministerverantwortlichkeit strafrechtlicher Natur ist. Es ergibt sich dies zunächst aus dem Art. 61 der Verfassungsurkunde, wo es heißt: „Die Minister können durch Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats angeklagt werden. Ueber solche Anklage entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten.“ Bestechung und Verrat sind, wie keiner weiteren Ausführung bedarf, stets kriminell strafbare Handlungen. Zweifelhaft könnte man bei der Verfassungsverletzung sein. Eine solche kann ohne böse Absicht schuldhafter Weise, z. B. durch Außerachtlassung rein instruktioneller Vorschriften der Verfassungsurkunde begangen werden. In solchen Fällen wäre zwar nicht eine kriminelle, wohl aber eine disziplinäre Ahndung denkbar. Daß solche Fälle der Gesetzgeber nicht im Auge hatte, geht jedoch daraus hervor, daß er von einem Verbrechen der Verfassungsverletzung spricht. Es sollen also nicht kleine unbedeutende Verschuldungen, sondern nur Verbrechen verfolgt werden. Verbrechen sind nun, soweit sie von Beamten begangen werden, jederzeit kriminell und disziplinar verfolgbar. Wäre die durch Anklage der Kammern geltend zu machende Verantwortlichkeit der Minister für die genannten Verbrechen eine nur disziplinäre, während das ordentliche Strafverfahren den Gerichten überlassen bliebe, so könnte es für diese Verbrechen nicht verschiedene Strafen, sondern wie nach der nordamerikanischen Verfassung nur eine einzige Strafe, die Dienst-

Amtes entzogen werden, wenn sie auf ein Impeachment hin des Hochverrats, der Bestechung und anderer schwerer Verbrechen und Vergehen überführt worden sind.“

³⁾ Dies bestimmt ausdrücklich Art. I, Sect. 3 § 7 der Bundesverfassung. Vgl. im übrigen über das nordamerikanische System der Mi-

entlassung, geben⁴⁾). Allein die kriminelle Verantwortlichkeit erfordert eine verschiedene Abstufung der einzelnen Strafen, nur wenn man sie voraussetzt, kann wie in der preussischen Verfassungsurkunde von Strafen die Rede sein. Dazu kommt, daß der Art. 61 der preussischen Verfassungsurkunde sich fast wörtlich an Art. 90 der belgischen Verfassung anschließt⁵⁾, in Belgien aber die durch Anklage der Volksvertretung geltend zu machende Ministerverantwortlichkeit eine kriminelle ist. Es ist daher anzunehmen, daß auch der preussische Gesetzgeber bei Erlaß des Art. 61 der Verfassungsurkunde diese beabsichtigte.

Das in der Verfassungsurkunde vorgesehene Ministerverantwortlichkeitsgesetz, welches nähere Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen treffen sollte, ist jedoch, trotzdem ein solcher Entwurf in den Sitzungsperioden 1850-51 und 1862 vorgelegt wurde, nicht zustande gekommen. Gegenwärtig ist aber ein solches Gesetz unmöglich und damit der Art. 61

Ministerverantwortlichkeit v. Holtz, Staatsrecht der Vereinigten Staaten in Marquardens Handbuch des öffentlichen Rechtes, Bd. 4. Die staatsrechtliche Strafe, die Pistorius a. a. O. als Folge der Ministerverantwortlichkeit aufstellt, ist im Grunde genommen nichts anderes als Disziplinarverfahren.

⁴⁾ Allerdings kennen einige deutsche Verfassungsurkunden — vgl. Hauke a. a. O. S. 139 — noch andere Strafen, wie Mißbilligung, Verweis, Geldstrafen, dann findet aber eine Verantwortlichkeit nicht nur wegen Verbrechen, sondern auch wegen geringerer Vergehungen statt.

⁵⁾ Constitution belge art. 90: „La chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant'à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors l'exercice de leur fonctions. Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées“.

Außerdem enthielt der Art. 134 eine Uebergangsbestimmung, wonach bis zum Erlasse des Gesetzes die Kammer der Abgeordneten eine diskretionäre Anklagebefugnis und der Kassationshof eine diskretionäre Entscheidungsbefugnis hatte. Der strafrechtliche Charakter wird dann unverkennbar ausgesprochen in Art. 134 Abs. 2: „Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la reclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales“. Das vorbehaltene Gesetz ist inzwischen am 29. Juni 1865 ergangen. Vgl. D. de Verhove, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, Bruxelles 1867.

der Verfassungsurkunde überhaupt hinfällig geworden durch die neuere Entwicklung des Reichsrechtes.

Nach Art. 61 der Verfassungsurkunde konnten die Minister durch Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verraths angeklagt werden. Ueber die Anklage sollte der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten und, solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestanden, beide zusammen entscheiden. Einem besonderen Gesetze waren die Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen vorbehalten. Solange dieses Gesetz noch nicht ergangen ist, besteht nun nicht etwa eine Unverantwortlichkeit der Minister für Verfassungsverletzung, Bestechung und Verrat, da die Unverantwortlichkeit verfassungsmäßig keinem anderen Menschen als dem Könige eingeräumt ist. Vielmehr unterliegen die Minister in jedem einzelnen Falle dem gemeinen Strafrechte, bis dieses durch ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz für sie abgeändert wird. Wegen strafbarer Handlungen der Minister im Amte findet also dasselbe Strafverfahren statt wie gegen alle übrigen Beamten.

Diese rechtlich unzweifelhaft bestehende Verantwortlichkeit war jedoch in Preußen tatsächlich bis 1879 nicht geltend zu machen, da die Erhebung der Anklage allein der Staatsanwaltschaft zustand, diese jedoch in jeder Beziehung den Weisungen des Ministeriums Folge zu leisten verpflichtet war. Ueberdies hatte, selbst wenn die Anklage erhoben war, auf Antrag der Verwaltungsbehörde eine besondere Kommission als Kompetenzgerichtshof über die Vorfrage zu entscheiden, ob eine zur Strafverfolgung geeignete Ueberschreitung der Amtsbefugnisse vorlag^{o)}. Dagegen hat die deutsche Strafprozessordnung § 152 der Staatsanwaltschaft vorbehaltlich gesetzlicher Ausnahmen die Verpflichtung auferlegt, wegen aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Eine gesetzliche Ausnahme von diesem Grundsatz ist durch § 416 Str.-Pr.-D. nur gemacht worden für Beleidigungen und Körperverletzungen, wenn kein öffentliches Interesse vorliegt. Der Rechtsschutz wird aber in diesen Fällen gewährt durch die unbedingt

^{o)} Vgl. Verordnung vom 3. Januar 1849 — G.-S. 1849, S. 14 —, Gesetz vom 13. Februar 1854 — G.-S. 1854, S. 86.

zulässige Privatklage. Soweit der Staatsanwaltschaft das ausschließliche Recht der Anklage zusteht, wird die Erfüllung der ihr obliegenden gesetzlichen Verpflichtung auch gegen den Willen des Ministeriums erzwungen durch das dem Verletzten zustehende Recht der Beschwerde an das Oberlandesgericht bzw. das Reichsgericht (§ 170 St.=Pr.=D.). Ueber die Vorfrage endlich, ob der Beamte, also auch der Minister, sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht hat, entscheidet ebenfalls ein Gerichtshof in richterlicher Unabhängigkeit⁷⁾.

Sollte sich daher ein Minister eine gesetzwidrige Handlungsweise zu schulden kommen lassen, so genügen gegenwärtig die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen vollständig, um ihn gleich anderen Beamten zur strafrechtlichen Verantwortung zu ziehen. Eine Verurteilung im Strafverfahren würde aber den Minister außer stand setzen, sein Amt weiter zu bekleiden. Es braucht kaum daran erinnert zu werden, daß bei den meisten Amtsvergehen auf Unfähigkeit zur Bekleidung von öffentlichen Aemtern erkannt werden kann. Es würde schon moralisch dem in einem unparteiischen Strafverfahren verurteilten Beamten zur Unmöglichkeit werden, sein Amt weiter zu bekleiden, auch wenn die Verurteilung nicht von Rechts wegen den Amtsverlust bewirkte, und auch wenn daneben nicht im Disziplinarwege auf Amtsentsetzung erkannt würde. Ein besonderes Gesetz zur Regelung der Ministerverantwortlichkeit ist hiernach seit Erlass der Reichsjustizgesetze in jeder Beziehung überflüssig⁸⁾.

Der Erlass eines solchen Gesetzes ist aber auch reichsgesetzlich unmöglich. Das Gesetz sollte Bestimmungen treffen über die Fälle der Verantwortlichkeit, das Verfahren und die Strafen, also das materielle und das formelle Strafrecht.

⁷⁾ § 11 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze.

⁸⁾ Je mehr der Rechtsschutz gegenüber den mächtigeren und einflußreicheren Personen versagt, um so dringender ist das Bedürfnis nach einem Ministerverantwortlichkeitsgesetze. Ein solches steht daher auf einer Linie mit dem Verbote der Bessio von Forderungen an einen Mächtigeren, dem *forum miserabilium personarum* und dergleichen mehr. Daß in England trotz der Unabhängigkeit der Justiz noch die besondere Ministerverantwortlichkeit besteht, erklärt sich daraus, daß gegenüber den höchsten Räten der Krone zur Vermeidung veratorischer Klagen aus ihrer Amtsführung der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen ist.

Das materielle Strafrecht ist aber gegenwärtig ausschließlich geregelt durch das Reichsstrafgesetzbuch vom 15. Mai 1871. Dessen Einföhrungsgesetz vom 31. Mai 1871 § 2 erklärt ein besonderes Landesstrafrecht noch für zulässig auf den Gebieten, die nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches sind, namentlich für die besonderen Vorschriften der Preßpolizei-, Post-, Steuer-, Zoll-, Fischerei-, Jagd-, Forst- und Feldpolizeigesetze, über den Mißbrauch des Vereins- und Versammlungsrechtes und über den Holz-(Forst-) Diebstahl, und auch von diesen Gebieten sind mehrere gegenwärtig der Landesgesetzgebung entzogen. Jedenfalls kann seit Erlass des Reichsstrafgesetzbuches die Landesgesetzgebung keine strafrechtlichen Bestimmungen mehr treffen über Verfassungsverletzung, Bestechung und Verrat eines Ministers. Die Minister unterliegen in dieser Beziehung lediglich dem gemeinen Strafrechte (Str.-G.-B. § 81 Nr. 2 Verfassungsverletzung, § 332 Bestechung, §§ 87 ff Verrat).

Das Strafverfahren ist ebenfalls für alle strafbaren Handlungen reichsgesetzlich bestimmt in der Strafprozessordnung vom 1. Februar 1877. Die Landesgesetzgebung kann ein abweichendes Verfahren nur bestimmen in den Fällen, in denen das Reichsrecht ein solches ausdrücklich zulässt (§ 6 E.-G. zur Str.-Pr.-O.). Unter diesen Ausnahmen ist jedoch die Ministeranklage nicht genannt.

Endlich fehlt auch ein Gerichtshof für eine Ministeranklage. Die Verfassungsurkunde Art. 61 hatte zur Entscheidung über die Anklage den obersten Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten und, solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestanden, beide zusammen bestimmt. Seit dem 1. Oktober 1879 besitzt jedoch Preußen überhaupt keinen obersten Gerichtshof mehr, sondern die Gerichtsbarkeit in oberster Instanz ist auf das Reich übergegangen. Das zu erlassende Ministerverantwortlichkeitsgesetz müßte demnach in den Formen der Verfassungsänderung einen neuen Gerichtshof zur Entscheidung über die Ministeranklage bestimmen. Dies ist jedoch ebenfalls reichsrechtlich unzulässig, da § 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes den Grundsatz aufstellt: „Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.“

Die Landesgesetzgebung ist damit in die rechtliche Unmöglichkeit versetzt worden, überhaupt ein Gesetz zur Regelung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister zu erlassen. Insbesondere ist die

Erfüllung des Art. 61 der preussischen Verfassungsurkunde unzulässig. Allerdings wäre die Festsetzung einer besonderen disziplinarischen Verantwortlichkeit der Minister durch preussisches Landesgesetz nach dem Vorbilde der meisten anderen deutschen Staaten denkbar. Aber es ist zu leugnen, daß ein solches Gesetz die Erfüllung des Art. 61 wäre, der vielmehr die strafrechtliche Verantwortlichkeit fordert. Ueberdies würde eine solche disziplinäre Verantwortlichkeit neben der in voller Wirksamkeit stehenden Verantwortlichkeit nach gemeinem Strafrechte politisch zwecklos sein.

In betreff der Begnadigung eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers enthält nun Art. 39 Abs. 2 der Verfassungsurkunde noch die Bestimmung, daß der König dieses Begnadigungsrecht nur auf Antrag desjenigen der beiden Häuser des Landtages ausüben darf, von welchem die Anklage ausgegangen ist. Diese Bestimmung bedarf nun, um ins Leben zu treten, allerdings nicht des Erlasses eines besonderen Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit. Auch das Reichsrecht hat sie unberührt gelassen, da es nur das Begnadigungsrecht des Kaisers regelt (§ 484 Str.=Pr.=O.). Dagegen ist die Voraussetzung, unter der ein verurteilter Minister begnadigt werden kann, hinfällig geworden. Wenn nur auf Antrag des Hauses, von dem die Anklage ausgegangen ist, die Begnadigung erfolgen darf, so ist dabei das besondere, durch Art. 61 der Verfassungsurkunde vorgesehene Verfahren, in dem der Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages die Anklage bildet, vorausgesetzt. Ein solches Verfahren besteht jedoch nicht, die Anklage kann nie von einem der beiden Häuser des Landtages, sondern nur von der Staatsanwaltschaft ausgehen. Da demnach der Begnadigungsantrag des Hauses, welches die Anklage erhoben hat, unmöglich ist, so könnte man hieraus den Schluß ziehen, daß die Begnadigung eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers überhaupt unzulässig sei. Dem steht jedoch entgegen, daß der Gesetzgeber selbst die Begnadigung unter gewissen Voraussetzungen zulassen wollte. Können diese Voraussetzungen jetzt nicht mehr erfüllt werden, so ist im Zweifel für den Angeklagten zu entscheiden und anzunehmen, daß das königliche Begnadigungsrecht auch zugunsten eines verurteilten Ministers keinerlei Beschränkung mehr unterliegt. Es entspricht dieses Verhältnis auch allein der Rechtslogik. Ist für die Minister lediglich das gemeine Strafrecht maßgebend, so müssen auch die Voraus-

setzungen, unter denen die Strafe als verbüßt gilt, die gemeinrechtlichen sein. Hierher gehört aber auch die Begnadigung.

Der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit, welcher in Theorie und Praxis zu endlosen Erörterungen und Schwierigkeiten geführt hat, vereinfacht sich daher in dem gegenwärtigen preussischen Staatsrechte außerordentlich. Das Recht der Ministerverantwortlichkeit beschränkt sich einzig und allein auf den Satz, daß alle Regierungsakte des Königs zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Ist die vom Minister gegengezeichnete Handlung eine rechtswidrige, so haftet er strafrechtlich als Teilnehmer einer strafbaren Handlung. Strafrecht und Strafverfahren bestimmen sich aber nach dem gemeinen Straf- und Prozeßrechte, welche vollständig ausreichen, um die Verantwortlichkeit zu sichern.

Der gegenwärtige Rechtszustand, weit davon entfernt, bloß vorläufig oder gar verfassungswidrig zu sein, ist daher als endgültig aufzufassen, wenn er auch nicht den Absichten des Gesetzgebers zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde entspricht. Der vom Gesetzgeber gewollte Zweck, die Gesetzmäßigkeit der einzelnen Regierungshandlungen, wird aber nach dem bestehenden Rechte ebensogut erreicht, während der Weg, den die Verfassungsurkunde einschlagen wollte, durch die neuere Entwicklung der Reichsgesetzgebung unmöglich geworden ist.

Neben der strafrechtlichen Haftung geht die gewöhnliche privatrechtliche Ersatzpflicht der Beamten einher, wenn ein Minister durch schuldhaftes Verhalten das Vermögen eines anderen geschädigt hat.

§ 25. Ehrenrechte des Königs¹⁾.

Der Stellung des Königs als der lebendigen Staatspersönlichkeit wird auch in der Form Rücksicht getragen, so daß selbst in der äußeren Erscheinung den Staatsangehörigen die Majestät des Staates in der Person des Königs gleichsam sinnlich wahrnehmbar wird. Diese einzelnen Ehrenrechte lassen sich auf keinen einheitlichen juristischen Ge-

1) Vgl. Klüber § 251; Böpfl § 271; Gerber § 76; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 192; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 209 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 167; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 38. Monographien über einzelne königliche Ehrenrechte siehe in den folgenden Noten.

sichtspunkt zurückführen. Es bleibt daher nur deren Aufzählung übrig. Die einzelnen Ehrenrechte sind folgende:

1. Die königliche Titulatur. In der Anrede und, wenn von ihnen in der dritten Person gesprochen wird, führen die preussischen Könige schon seit Annahme der Königswürde den Titel „Majestät“. Dies entspricht dem allgemeinen europäischen Herkommen, welches seit dem 17. Jahrhundert den anfangs nur von dem römischen Kaiser deutscher Nation als dem Vertreter der *Majestas populi Romani* geführten Majestätstitel allen Königen der europäischen Völkerfamilie beilegt. In der dritten Person wird vom Könige mit der Bezeichnung „Allerhöchst“ gesprochen, er selbst redet in amtlichen Erlassen von sich in der Mehrzahl und im Eingange seiner Erlasse mit dem Zusätze: „Von Gottes Gnaden“, wodurch dem Hauptgrundsatz des preussischen Staatsrechtes, dem göttlichen Rechte des Königtums, ein äußerer Ausdruck gegeben wird²⁾.

Insbefondere führt aber der König den königlichen Titel von seinem Lande. Da Preußen ein Einheitsstaat mit dem Range eines Königreiches ist, so würde der dem gegenwärtigen Staatsrechte entsprechende Titel der eines Königs von Preußen sein³⁾. Von einer früheren staatlichen Entwicklungsperiode her, nämlich aus der Zeit, als die Landesteile der heutigen preussischen Monarchie noch nicht zu einem Einheitsstaate verschmolzen waren, führt aber der preussische König noch den Titel der einst selbständigen Gebiete. Ja, es sind

²⁾ Vgl. über die wechselnde Bedeutung des Prädikats *Blunt-*
schli, Lehre vom modernen Staate, 6. Aufl., Bd. 1, S. 332 ff.; Dr.
J. E. S., Das Königtum von Gottes Gnaden in *Legibis* Zeitschrift
für deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 172; *Daniel*, Die Kurialienformel
Von Gottes Gnaden, Berlin 1902. Staatsrechtlich kann das göttliche
Recht des Königtums keinen religiösen, sondern nur einen juristischen
Zuhalt haben, es bedeutet die Nichtableitung von jeder höheren irdi-
schen Gewalt. Es war eine Verirrung der *Stahlschen* Rechtsphilo-
sophie, diesem göttlichen Rechte des Königtums auch einen mystischen
positiven Zuhalt geben und es mit der Religion in Verbindung setzen
zu wollen. Aus religiösen Dogmen lassen sich nur religiöse, niemals
aber staatsrechtliche Grundsätze ableiten. Dagegen bezieht sich die Formel
nicht nur, wie *Daniel* a. a. O. will, auf die Person, sondern auf die
Institution.

³⁾ Der Titel „König in Preußen“, den die preussischen Könige bis
1744 führten, wurde deshalb angenommen, weil sie nicht ganz Preußen be-
herrschten, Westpreußen vielmehr eine polnische Provinz war.

sogar bei der Erwerbung neuer Gebietsteile in den Jahren 1817, 1850 und 1866 für diese die entsprechenden Titel in die königliche Titulatur eingefügt worden, obgleich Preußen zu dieser Zeit bereits den Charakter eines Einheitsstaates hatte⁴⁾. In der Regel wird jedoch der große Titel, in dem alle früheren Gebiete aufgezählt sind, nicht geführt, es gibt außer ihm noch einen abgekürzten, sogenannten mittleren Titel und den kleinen Titel, der nur „König von Preußen u. u.“ lautet. Dieser kleine Titel, in dem nur das „u. u.“ noch an die Idee des Gesamtstaates erinnert, wird mit verschwindenden Ausnahmen allein gebraucht.

Dem königlichen Titel entspricht das königliche Wappen, welches sich deckt mit dem Staatswappen. Das große Wappen enthält in kleineren Feldern die Wappen aller den preussischen Staat bildenden Gebiete. Daneben besteht ein mittleres Wappen, welches nur die Wappenschilder der wichtigeren Länder umfaßt, und ein kleineres Wappen mit dem preussischen Adler. Dieses kleinere Wappen, in dem die Verschiedenheit der Gebiete gar nicht mehr zum Ausdruck kommt, ist das allgemein gebräuchliche⁵⁾.

4) Vgl. die Verordnung vom 9. Januar 1817 — G.-S. 1817, S. 17 ff. —, das Patent vom 12. März 1850 — G.-S. 1850, S. 295 — und die Allerhöchsten Erlasse vom 16. August 1873 — G.-S. 1873, S. 397; 30. März 1874 — G.-S. 1874, S. 128 — und 28. Dezember 1897 (G.-S. 1898, S. 2). Der große königliche Titel ist demgemäß jetzt folgender: „König von Preußen, Markgraf zu Brandenburg, Burggraf zu Nürnberg, Graf zu Hohenzollern, souveräner und oberster Herzog von Schlesien wie auch der Grafschaft Glatz, Großherzog von Niederrhein und Posen, Herzog zu Sachsen, Westfalen und Engern, zu Pommern, Alneburg, Holstein und Schleswig, zu Magdeburg, Bremen, Verden, Meve, Jülich und Berg, sowie auch der Wendin und Nassau, zu Krossen, Lauenburg, Mecklenburg, Landgraf zu Hessen und Thüringen, Markgraf der Ober- und Niederlausitz, Prinz von Oranien, Fürst zu Nüthen, zu Ostfriesland, zu Paderborn und Pyrmont, zu Halberstadt, Münster, Minden, Osnabrück, Hilbesheim, zu Verden, Kammin, Fulda, Nassau und Mörs, gefürsteter Graf zu Henneberg, Graf der Mark und zu Ravensberg, zu Hohenstein, Tecklenburg und Lingen, zu Mansfeld, Sigmaringen und Beringen, Herr zu Frankfurt.“

5) Vgl. Verordnung vom 9. Januar 1817 — G.-S. 1817, S. 17 ff. —, vom 11. Januar 1864 wegen Berichtigung des mittleren Wappens — G.-S. 1864, S. 1 — und Allerhöchster Erlasse vom 16. August 1873 — G.-S. 1873, S. 397 — 30. März 1874 — G.-S. 1874, S. 128 —, 28. Dezember 1897 — G.-S. 1898, S. 2 —.

2. Reichsinsignien. Der König führt als äußere Kennzeichen seiner Würde bei feierlichen Gelegenheiten gewisse Insignien, das königliche Insigniel, den Reichsapfel, das Reichsschwert, das Szepter und die Krone⁶⁾.

3. Fürbitte im Kirchengebete findet bei jedem ordentlichen Gottesdienste innerhalb des Staatsgebietes statt.

4. Landestramer ist beim Ableben des Königs üblich⁷⁾.

5. Das Recht des Hofstaates. Der König hat einen Kreis von Personen um sich, welche dazu bestimmt sind, den Glanz des Königtums auch äußerlich zu vertreten. Dieser Hofstaat hat sich aus der älteren Hofhaltung der fränkischen und deutschen Könige, welche von den deutschen Landesherrn nachgeahmt wurde, entwickelt. In späterer Zeit machten sich jedoch auf die Hofhaltung auch fremde Einflüsse geltend, während der Blütezeit der spanischen Macht bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts namentlich burgundisch-spanische, seit dieser Zeit aber viel nachdrücklicher auch auf die protestantischen Höfe das französische Ceremoniell des Hofes Ludwigs XIV⁸⁾.

Im Gegensatz zu den Staatsbeamten stehen die Hofbeamten in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Herrscher. Zwar dienen die Hofbeamten der im Staatsinteresse notwendigen äußeren Repräsentation des Königs und damit ebenfalls öffentlichen Zwecken. Denn der Dienst für den Herrscher, selbst wenn er rein privater Natur ist wie der des Kochs oder Kammerdieners, kommt auch der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit des Herrschers zugute und dient somit mittelbar Staatszwecken. Der Zweck eines Rechtsinstituts kann nun allerdings ein bestimmender Grund für den Gesetzgeber sein, es entsprechend seiner Bestimmung nach privatrechtlichen oder staatsrechtlichen Grundsätzen zu gestalten. Dagegen ist der Zweck kein Bestandteil der

⁶⁾ Staatsanzeiger von 1861, Nr. 245.

⁷⁾ Vgl. Ges. vom 14. April 1903 — G.-S. 1903, S. 115 —. Danach findet Landestramer statt beim Ableben des Königs, der Königin und einer verwitweten Königin. Die Landestramer besteht in 1. Läuten der Kirchenglocken von 12—1 Uhr 14 Tage lang; 2. Einstellung von öffentlicher Musik, öffentlichen Lustbarkeiten und Schauspielvorstellungen vier Tage lang vom Sterbetage einschließlich ab und am Beisetzungstage. Zuwiderhandlungen werden mit 15—150 M. Geldstrafe bestraft.

⁸⁾ Vgl. Fr. v. Moser, Deutsches Hofrecht in 12 Bänden, 2 Bände, Frankfurt und Leipzig 1754—65; v. Wallenborn in Bluntzschlis Staatswörterbuch, Bd. 5, Art. Hof usw.

juristischen Begriffsbestimmung eines einmal vorhandenen Rechtsinstituts. Der Charakter eines Instituts des positiven Rechts kann also nur aus diesem selbst und nicht aus seinem Zwecke entwickelt werden. Das N. L.-N. II, 10 § 1 erklärt nun aber für Staatsbeamte die zur Unterhaltung und Beförderung der Sicherheit, guten Ordnung und des Wohlstandes des Staates bestimmten Personen. Zu diesem Kreise gehören die Hofbeamten nicht. Ihr Dienstverhältnis zu dem Herrscher muß daher als privatrechtlich betrachtet werden. Die mit dem Hofamte in Verbindung stehenden Titel erfreuen sich zwar des gleichen staatlichen Schutzes gegen unberechtigte Annahmen wie die der Staatsbeamten. Der Grund hierfür liegt aber darin, daß der Staat alle Titel schützt, auch wenn sie nicht mit einem Amte in Verbindung stehen. Die noch vielfach herrschende Ansicht, daß das Verhältnis der Hofbeamten ein öffentlichrechtliches sei, hat ihren Grund in zwei Umständen, der Nachwirkung patrimonialer Anschauungen, nach denen Staats- und Hofverwaltung zusammenfielen, und einer Verkennung des Zweckmomentes im Rechte.

Unter dem Hofstaate des Königs unterscheidet man:

a) Die obersten Hofchargen: Oberstkämmerer, Oberstmarschall, Oberstkchenk und Oberstruchseß.

b) Die Oberhofchargen: Ober-Hof- und Hausmarschall und Ober-Zeremonienmeister, Ober-Truchseß, Ober-Jägermeister, Ober-Schloßhauptmann, Generalintendant der königlichen Schauspiele, Ober-Stallmeister, Hausmarschall, Ober-Küchenmeister.

c) Die Vize-Oberhofchargen: Vize-Ober-Zeremonienmeister, Vize-Ober-Zeremonienmeister beauftragt mit der Einführung des diplomatischen Korps, Vize-Ober-Stallmeister, Hofmarschall, 1. diensttuender Zeremonienmeister, Hofmeister.

d) Die Hofchargen: Die Schloßhauptmänner von Stettin, Schwedt, Merseburg, Quedlinburg, Burggraf von Marienburg, Liegnitz, Breslau, Brühl, Königs-Wusterhausen, Posen, Kiel, Leßlingen, Benrath, Münster, Hoh-Königsburg, Königsberg i. Pr., die Zeremonienmeister, der Hofmeister, die Kammerherren, der 1. Hof- und Domprediger, die königlichen Leibärzte.

Hofbehörden bilden das Oberstkämmereramt, das — abgesehen von dem Chef — im Personalbestande mit ihm zusammenfallende Ministerium des kgl. Hauses, die Schatzkammerverwaltung und Privat-

Kanzlei des Königs, das Oberhofmarschallamt, der Marstall, das Hofjagdamt, Schauspiele und Hofmusik. Dazu kommt der Hofstaat der Königin, der Prinzen und Prinzessinnen.

Aus der Zeit der Selbständigkeit der einzelnen Bestandteile des preussischen Staates bestehen in diesen noch zahlreiche Landesämter⁹⁾, die sich vielfach im erblichen Besitze gewisser adligen, früher zu der Klasse der unfreien Ministerialen gehörigen Familien befinden. Von diesen Landesämtern, die gegenwärtig reine Ehrentitel und mit einer Ausnahme ohne jede politische Bedeutung sind, bestehen in den einzelnen Landesteilen noch folgende:

a) In Preußen die vier großen Landesämter: Landhofmeister, Oberburggraf, Obermarschall und Kanzler, die kraft ihres Amtes zur Mitgliedschaft des Herrenhauses berechtigt sind¹⁰⁾. Besetzung erfolgt nicht erblich auf Lebenszeit aus ostpreussischen Adligen; Kanzler wird in der Regel der Oberlandesgerichtspräsident in Königsberg.

b) In der Kurmark: Erbkämmerer, Erbmarschall, Erbklüchenmeister, Erbschenk, Erbtruchseß, Erbschatzmeister, Erbhofmeister, Erb-jägermeister.

c) In Hinterpommern: Erbkämmerer, Erbklüchenmeister, Erbschenk und Erbmarschall.

d) In Altvorpommern: Erbmarschall, Erbkämmerer, Erbschenk und Erbklüchenmeister.

e) In Schlesien: Obererbkämmerer, Erblandhofmeister, Obererb-jägermeister, Generalerblandpostmeister, Erblandmarschall, Erboberlandmundschenk, Erboberlandesbaudirektor.

f) Im Herzogtum Magdeburg: Erbtruchseß, Erbschenk, Erbmar-schall, Erbkämmerer.

g) In der Landgrafschaft Thüringen: Erbmarschall.

h) Im Fürstentum Halberstadt: Erbschenk und Erbtruchseß.

i) Im Herzogtum Westfalen: Erbkämmerer und Erbtruchseß.

k) Im Fürstentum Paderborn: Erbmarschall, Erbschenk, Erb-klüchenmeister und Erbtürwärter.

l) Im Fürstentum Münster: Erbkämmerer, Erbmarschall, Erb-schenk und Erbtruchseß.

⁹⁾ Vgl. *Vornhak*, Art. Erbämter in *v. Stengel-Fleischmann*, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts.

¹⁰⁾ Vgl. § 61.

- m) Im Fürstentum Minden: Erbmarschall.
- n) Im Herzogtum Geldern: Erbmarschall.
- o) Im Herzogtum Jülich: Erbkämmerer.

§ 26. Vermögensrechte des Königs¹⁾.

Die Vermögensrechte des Königs, von denen hier die Rede ist, haben ebenso wie das Verhältnis des Königs zu seinem Hofstaate einen privatrechtlichen Charakter. Die Vermögensrechte des Königs sind nicht Vermögensrechte des Staates, sondern solche des Königs als Privatperson an den Staat. Die staatsrechtliche und die privatrechtliche Persönlichkeit des Königs stehen sich hier als forderungspflichtig und forderungsberechtigt gegenüber. Zwar dienen die Vermögensrechte des Königs wie sein Hofstaat staatlichen Zwecken, indem sie dem Könige eine der staatlichen Würde entsprechende äußere Repräsentation ermöglichen. Auch ist die Rechtsgrundlage staatsrechtlich. Aber der Inhalt des Rechtes ist nicht staatsrechtlicher, sondern privatrechtlicher Natur.

Im Mittelalter und in den meisten Staaten bis in die neueste Zeit waren das staatliche und das private Vermögensrecht des Königs noch nicht gesondert. Wie das Lehenrecht, auf dem alle staatlichen Verhältnisse beruhten, ein untrennbares Gemisch von Privat- und Staatsrecht bildete, wie Hof- und Landesverwaltung miteinander verschmolzen waren, so war auch das Vermögensrecht zur Deckung der Staatsbedürfnisse und des landesherrlichen Hofhalts einheitlich. Die Einkünfte aus dem Grundbesitz der landesherrlichen Familie und einige nutzbare Rechte, die sogenannten Regalien, bildeten die ordentliche Einnahme der noch ungeschiedenen staatsrechtlichen und privatrechtlichen Persönlichkeit des Fürsten. Nur zur Deckung außerordentlicher Bedürfnisse bewilligten die Stände eine Beihilfe für die Staats- und Hofverwaltung. Die Steuern des ständischen Staates haben jedoch

¹⁾ Müller § 251; Böpfl § 487; Gerber § 76; W. Meyer § 94; H. Schulze, Deutsches St.-R., Bd. 1, S. 198; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 213 ff.; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 167 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 33 ff. Die umfangreiche Literatur über das rechtliche Wesen der deutschen Domänen ist für das preussische Staatsrecht gegenstandslos. Vgl. darüber H. Schulze a. a. D.

stets den Charakter der außerordentlichen Beihilfe behalten. Jede verschwenderische Hofhaltung mußte daher die Staatsfinanzen in Verwirrung bringen, jede Not des Staates dem Landesherren persönliche Geldverlegenheit verursachen.

In Preußen führten die Verhältnisse des Großstaates früher als in jedem anderen deutschen Staate zu einer Scheidung des staatlichen und privaten Rechtsgebietes auch auf dem Gebiete der Einnahmen. Während in den deutschen Kleinstaaten bis in die neueste Zeit das Eigentum an den Domänen einen unerquicklichen Streitpunkt zwischen dem Landesherren als Privatperson und den das Staatsinteresse vertretenden Ständen bildet, sind solche Zwistigkeiten dem preussischen Staatsrechte stets fremd geblieben. Sobald sich die Notwendigkeit einer Scheidung des staatlichen und des privaten Gebietes herausstellte, ordnete das preussische Königtum sein Privatinteresse dem des Staates unter. Die preussischen Domänen sind seit dem Edikte Friedrich Wilhelms I. über die Unveräußerlichkeit der Domänen anerkanntes Staatseigentum, und das N. L.-R. II, 14 §§ 11 und 12 bekräftigt nur einen längst bestehenden Rechtsgrundsatz, indem es die Domänen, auch wenn ihr Ertrag zum Unterhalte des Landesherren und seiner Familie bestimmt ist, für besonderes Eigentum des Staates erklärt.

Seitdem dieser Grundsatz festgestellt ist, vereinigt der König zwei Rechtssubjekte in seiner Person. Der Fiskus, nach römischem Rechte die Privatschatulle des Kaisers, welche allmählich die staatliche Rechtspersönlichkeit, das *Aerarium*, in sich aufgenommen hatte und demgemäß eine Mischung der öffentlichen und privaten Persönlichkeit darstellt, beschränkt sich nach preussischem Staatsrechte auf das öffentliche Gebiet. Fiskus ist der Staat als Subjekt der Staatseinnahmen²⁾. Der Fiskus ist keine besondere juristische Person neben dem Staate ebensowenig wie der Geldschrank neben dem Bankier, sondern der Staat als Vermögenssubjekt. Die Fiktion hat nicht die Persönlichkeit selbst zum Gegenstande, sondern es wird nur fingiert, daß die staatsrechtliche Persönlichkeit in gewissen Beziehungen eine privatrechtliche sei, um zur Entscheidung über gewisse Finanzstreitigkeiten die Form

²⁾ § 1 II, 14 N. L.-R.: „Alle Arten der Staatseinkünfte, welche aus dem Besteuerungsrechte, aus dem besonderen Staatseigentume, den unpfäharen Regalien und anderen Staatsabgaben fließen, werden unter der Benennung des Fiskus begriffen und haben besondere Vorzugsrechte.“

des Zivilprozesses zu gewinnen. Neben dem Staate als Vermögenssubjekt, dem Fiskus, der nur zu gewissen Zwecken als privatrechtlich fingiert wird, steht nunmehr die von jenem gesonderte Privatpersönlichkeit des Königs, die schon von Natur eine privatrechtliche ist. Der König als privatrechtliches Rechtssubjekt steht abgesehen von dem privilegierten Gerichtsstande jeder anderen Privatperson gleich, er genießt namentlich nicht die Vorzugsrechte des Fiskus.

Das preussische Staatsrecht des 18. Jahrhunderts hatte nun zwar die rechtliche Sonderung der beiden Persönlichkeiten des Königs vollzogen, dagegen war es ihm noch nicht gelungen, die Einnahmen beider voneinander zu scheiden. Der Versuch des Großen Kurfürsten, die Erträge einiger Domänen als Schatullgüter für die Hofhaltungskosten vorzubehalten³⁾, wurde von König Friedrich Wilhelm I. in seinem Hausgesetze von 1713, welches die Unterscheidung von Schatull- und anderen Domänengütern beseitigte, wieder aufgegeben. Der König mußte demnach den Unterhalt für sich und das königliche Haus aus der Staatskasse entnehmen. Den Rechtsgrund hierfür bildet allerdings nicht die Bestimmung des A. L.-R. II, 13 § 14: „Damit das Oberhaupt des Staates die ihm obliegenden Pflichten erfüllen und die dazu erforderlichen Kosten bestreiten könne, sind ihm gewisse Einkünfte und nutzbare Rechte beigelegt“⁴⁾. Denn der Zusammenhang der Stelle, indem in den vorhergehenden Paragraphen von der Staats-tätigkeit und in dem darauffolgenden § 15 von dem Besteuerungsrechte zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse die Rede ist, ergibt klar, daß es sich um Einnahmen des Königs zur Erfüllung der Staatszwecke, d. h. um Einnahmen des Königs als Staatspersönlichkeit, um Staatseinnahmen handelt. Die Befugnis des Königs, nach Aufgabe der Domänen zugunsten des Staates seinen und seiner Familie Unterhalt aus den Staatseinkünften zu bestreiten, stützte sich einfach auf sein Recht, über die Staatseinnahmen nach Gutdünken zu verfügen. Der König pflegte seitdem für seine und seiner Familienglieder Hofhaltung jährlich eine bestimmte Summe⁵⁾ aus den Staatseinkünften zu entnehmen, ohne daß über die Einnahmequellen feste Regeln bestanden hätten.

³⁾ Vgl. *Vornhals*, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte S. 109.

⁴⁾ Dies nehmen irrthümlich v. *Rönne-Born*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 213, und *H. Schulze*, Bd. 1, S. 167, an.

⁵⁾ Unter Friedrich dem Großen 220 000 Taler jährlich.

Erst die Neuregelung des preussischen Finanzwesens unter Friedrich Wilhelm III. im Jahre 1820 führte zu einer grundsätzlichen Feststellung der königlichen Privateinnahmen. Die königliche Verordnung wegen künftiger Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Januar 1820⁶⁾ bestimmte, daß für den Unterhalt der königlichen Familie, des königlichen Hofstaates und sämtlicher prinziplichen Hofstaaten, sowie auch für alle dahingehörenden Institute usw. ein jährlicher Bedarf von 2 500 000 Taler erforderlich sei. Diese Summe wird entnommen aus den Einkünften der Domänen und Forsten und zwar derart, daß sie von diesen im voraus in Abzug gebracht und unter den Staatseinkünften aus Domänen und Forsten nur der nach Abzug der 2 500 000 Taler verbleibende Betrag aufgeführt wird. Nach ausdrücklicher Bestimmung der Verordnung haften daher für die damals vorhandenen Staatsschulden die sämtlichen Domänen, Forsten und säkularisierten Güter des Staates jedoch mit Ausschluß derjenigen, welche zur Aufbringung jener 2 500 000 Taler erforderlich sind.

Die Verfassungsurkunde Art. 59 hält lediglich den bestehenden Rechtszustand aufrecht durch die Bestimmung, daß dem Kronfideikommissfonds die durch das Gesetz vom 17. Januar 1820 auf die Einkünfte der Domänen und Forsten angewiesene Rente verbleibt. Den Kronfideikommissfonds als Zivilliste zu bezeichnen⁷⁾, liegt um so weniger Veranlassung vor, als der Ausdruck dem positiven Rechte Preußens vollkommen fremd ist. Es kann aber nur verwirrend wirken, wenn man einen dem Staatsrechte fremder Staaten eigentümlichen Ausdruck, der dort ein ganz bestimmtes Rechtsverhältnis bedeutet, bei völliger Verschiedenheit der durch den Namen bezeichneten rechtlichen Begriffe auf das preussische Staatsrecht überträgt.

Der Kronfideikommissfonds ist demnächst vom 1. Januar 1859 an erhöht worden durch das Gesetz vom 30. April 1859 betreffend die Erhöhung der Krondotation⁸⁾. Dieses weist der Krone eine weitere jährliche Rente von 500 000 Talern aus anderen Staatseinkünften an, behält jedoch einem späteren Gesetze vor, auch diese Rente auf die Einkünfte aus den Domänen und Forsten anzuweisen, sobald die auf ihnen haftenden sonstigen rechtlichen Verpflichtungen das

⁶⁾ W.-S. 1820, S. 9 ff.

⁷⁾ So H. Schulze, *Wb.* 1, S. 170.

⁸⁾ W.-S. 1859, S. 204.

zulassen. Durch das Gesetz vom 27. Januar 1868 betreffend die Erhöhung der Krondotation⁹⁾ hat eine weitere Erhöhung der Krondotation um eine jährliche Rente von einer Million Taler vom 1. Januar 1868 ab stattgefunden. Gleichzeitig sind verschiedene, in den neuen Provinzen gelegene Schlösser und Parks¹⁰⁾ der ausschließlichen Benutzung des Königs gegen Uebernahme der Unterhaltungslast auf den Kronfideikommissfonds vorbehalten worden. Weitere Erhöhungen der Krondotation erfolgten durch Gesetz vom 20. Februar 1889¹¹⁾ um 3 500 000 M. und durch Gesetz vom 17. Juni 1910¹²⁾ um 2 000 000 M. Die späteren Erhöhungen sind noch nicht auf die Domänen radiziert, werden demnach in den Etat als Ausgaben eingestellt. So erscheint im Etatsgesetz als Ausgabe unter Dotationen als Zuschuß zur Rente des Kronfideikommissfonds der Betrag von 10 000 000 M.

Der gesamte Anspruch des Königs gegen die Staatskasse für seinen und seiner Familie Unterhalt umfaßt daher eine jährliche Rente von 17 719 296 M.¹³⁾ Dieser Betrag wird mit der Auszahlung reines Privateigentum des Königs bzw. der Mitglieder der königlichen Familie, an welche die Rente weiter verteilt wird.

Außer dem Kronfideikommissfonds bezieht der König und sein Haus noch Einkünfte aus dem königlichen Hausfideikommiss. Dieses beruht auf einer testamentarischen Bestimmung König Friedrich Wilhelms I. aus dem Jahre 1733, durch welche mehrere vom Könige „mit vielem saurem Schweiße käuflich erworbene“ Güter in einem Fideikommiss zum Vorteile des Nachfolgers in der Regierung wie der nachgeborenen Prinzen mit eventuellem Rückfallsrechte an den ersteren vereinigt wurden. Durch den Tod des Prinzen August im Jahre 1843 ist das ganze Hausfideikommiss wieder an die Krone zurückgefallen. Es hat den Charakter eines privatrechtlichen Fideikommisses behalten, die zu ihm gehörigen Güter sind daher keine Staatsdomänen.

Verschieden von dem Hausfideikommiss ist das durch Testament König Friedrich Wilhelms III. gebildete königlich-prinzliche Fa-

⁹⁾ G.-S. 1868, S. 61.

¹⁰⁾ Homburg, Wiesbaden, Hannover, Celle, Osnabrück, Glücksburg, Rassel nebst Wilhelmshöhe.

¹¹⁾ G.-S. 1889, S. 27.

¹²⁾ G.-S. 1910, S. 101.

¹³⁾ Genau 73 000 Taler über die Einzelfestsetzungen, da bei der ursprünglichen Rente das Goldagio von 73 000 Talern mit einzurechnen ist.

miliensfideikommiß als Ausstattung für nachgeborene Prinzen des königlichen Hauses. In dies Fideikommiß sind nach dem Testamente des Stifters die nachgeborenen Söhne König Friedrich Wilhelms III. mit Ausschluß der regierenden Linie erbberichtigt. Die Krone hat nur ein eventuelles Anfallsrecht¹⁴⁾.

Endlich besteht noch ein Kronresor, welcher aus Ersparnissen König Friedrich Wilhelms III. durch Kapitalisierung und Ausleihung an Bankiers gebildet worden ist. Der Kronresor betrug im Jahre 1840 fünf Millionen Taler. Nach dem Testamente Friedrich Wilhelms III. war der Regierungsnachfolger berechtigt, über die Summe von drei Millionen frei zu verfügen, dagegen sollten fernere drei Millionen einen eisernen, nur im Notfalle angreifbaren Bestand bilden¹⁵⁾.

Der König als privatrechtliches Vermögenssubjekt genießt dieselbe Steuerfreiheit wie die Mitglieder des königlichen Hauses¹⁶⁾.

Der König als Privatrechtssubjekt unterliegt — unbeschadet der besonderen Bestimmung der Hausverfassung der gewöhnlichen Privatrechtsordnung¹⁷⁾. Unbewegliche vom Landesherren erworbene Güter, über die dieser weder unter Lebenden noch von Todes wegen verfügt hat, sind jedoch als den Staatsdomänen einverleibt anzusehen¹⁸⁾. Ob sie innerhalb oder außerhalb des preussischen Staatsgebietes liegen, ist dabei gleichgültig.

Kap. II. Erwerb und Verlust der Herrschaft.

§ 27. Entwicklung des Thronfolgerechtes¹⁾.

Der rechtliche Charakter der Staatsfulzeßion ist bedingt von dem der Staatsherrschaft überhaupt. Solange das deutsche Landesfürsten-

14) Vgl. H. Sch ulz e, Hausgesetze, Bd. 3, S. 620.

15) N. a. D.

16) Vgl. § 57.

17) N. L.-R. II, 13 §§ 17, 18.

18) N. L.-R. II, 14 § 15. Die Bestimmung geht zurück auf die Achillea von 1473.

1) Die beste Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Staatsfulzeßion liefert auf Grund eingehender Untersuchungen und eines außerordentlich reichen Quellenmaterials H. Sch ulz e, Das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern und seine Bedeutung für die deutsche Staatsentwicklung, Leipzig 1851. Vgl. ferner den

tum noch ein reines Reichsamt war, konnte die Erbllichkeit des Amtes, wenn auch vielfach tatsächlich hergebracht, doch nie anerkanntes Recht werden. Erst als die Amtsgewalten mit dem fürstlichen Grundbesitz zu einem einheitlichen Besitze verschmolzen und dadurch einen privatrechtlichen Charakter gewannen, fand auch die Erbllichkeit der Landeshoheit unbedingte Anerkennung. Ein privatrechtlicher Familienbesitz konnte aber nur nach privatrechtlichen Grundsätzen vererbt werden. So entstanden, seitdem durch den Verfall der Reichsgewalt das Wesen der Landeshoheit verändert war, von der Mitte des 13. Jahrhunderts bis tief in die neuere Zeit hinein die zahllosen Teilungen der deutschen Fürstentümer. Wie ein ererbtes Familiengut mit seinen Hintersassen, so wurden Land und Leute unter mehrere Söhne eines verstorbenen Fürsten geteilt und wieder geteilt, so daß sich schließlich einige kleinere Reichsgebiete durch fortgesetzte Teilungen vollständig auflösten.

Erst nach einigen Jahrhunderten fortgesetzter Teilungen begannen bei mehreren Fürstenhäusern sich Spuren der Umkehr zu zeigen. Es war jedoch noch nicht das staatliche Einheitsprinzip, welches sich geltend machte. Wie die Teilungen begonnen waren im Privatinteresse der fürstlichen Familien, um jedem Familiengliede eine möglichst standesgemäße Versorgung zu sichern, so wurden die Teilungen jetzt im Familieninteresse beschränkt. Die landesherrlichen Familien hatten die Erfahrung gemacht, daß die fortgesetzten Teilungen den Glanz und den Einfluß derjenigen Familien untergruben, deren Mitglieder über ein zerplittertes Gebiet herrschten, daß dagegen die Familien, bei denen die Teilungen zufällig infolge der geringeren Anzahl der Familienglieder möglichst vermieden waren, an Macht stetig zunahmen. Nachdem schon die Goldene Bulle von 1356 die Unteilbarkeit der Kurlande reichsgesetzlich ausgesprochen hatte, beginnen in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts die Bemühungen einzelner Familien, die Einheit des Gebietes unter einem einzigen Landesherren herzustellen und zu erhalten.

Aufsatz von H. Schulze, Geschichtliche Entwicklung der fürstlichen Hausverfassung im deutschen Mittelalter in der Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Bd. 7, S. 323 ff., von Gerber, Ueber die Teilbarkeit der deutschen Staatsgebiete in Negibis Zeitschrift für deutsches St.-R., Bd. 1, S. 5 ff., und von Held, Ueber die geschichtliche Entwicklung des deutschen Thronfolgerechtes ebenda, S. 40 ff.

Diesem privatrechtlichen Ausgangspunkte der Einzelerbfolge entspricht es, daß sie zuerst durch privatrechtliche Rechtshandlungen festgesetzt wurde. Es sind Testamente und Erbverträge, welche die Landesteilung verbieten und statt ihrer die Nachfolge des Ältesten und die Ausstattung der Nachgeborenen anordnen. Die privatrechtliche Anschauung wirkte noch nach, als die Notwendigkeit der Staatseinheit auch vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte längst anerkannt war. Zudem Friedrich Wilhelm I. im Jahre 1713 die Unveräußerlichkeit und Unteilbarkeit des Staatsgebietes und der Domänen von neuem festsetzte, tat er dies noch in der privatrechtlichen Form, daß er das Staatsgebiet mit einem Fideikommiß belegte. Der besondere staatsrechtliche Charakter der Thronfolge ist in formeller und materieller Beziehung eigentlich erst mit Erlass der Verfassungsurkunde zu un- eingeschränkter Geltung gelangt.

In Brandenburg ist die Unteilbarkeit und Einzelerbfolge, welche die Goldene Bulle schon für die Marklande eingeführt hatte, früher als in anderen Gebieten allgemein angeordnet worden durch die Achillea von 1473²⁾. Abgesehen von den hier nicht weiter interessierenden Bestimmungen über die fränkischen Fürstentümer ist dieses Hausgesetz noch heute in Geltung. Trotz einmaliger Zuwiderhandlung gegen den darin ausgesprochenen Grundsatz der Unteilbarkeit nach dem Tode Joachims I. und eines Versuchs der Durchbrechung durch Johann Georg greifen alle späteren Hausgesetze auf die Achillea zurück und bestätigen sie. Kein späteres Hausgesetz hat die Unteilbarkeit der brandenburgischen Lande angetastet. Sie haben sie entweder bestätigt, wie der Geraer Hausvertrag von 1603 und das Edikt König Friedrich Wilhelms I. von 1713, letzteres unter Ausdehnung auf die neu hinzu erworbenen Besitzungen, oder den Grundsatz der Unteilbarkeit erweitert, wie das Pactum gentilicium et successorium von 1695 und 1707 durch die Ausdehnung auf die schwäbischen und das Pactum Fridericianum von 1752 durch die Ausdehnung auf die fränkischen Besitzungen der Hohenzollern.

Den Ausgangspunkt der Hausgesetzgebung bildet die Unteilbarkeit des Gebietes im Interesse des Glanzes des fürstlichen Hauses. Hieraus ergibt sich aber die Notwendigkeit weiterer Grundsätze für die Staatserbfolge. Ist das Gebiet unteilbar, so muß auch eine von

²⁾ Vgl. § 14.

dem gemeinen Rechte abweichende Erbfolge bestimmt werden. Das Naturgemäße war es, daß von mehreren Söhnen der älteste folgte. Das Recht der Erstgeburt geht daher mit der Unteilbarkeit Hand in Hand. Schwieriger war die Regelung der weiteren Erbfolge, wenn keine Söhne vorhanden waren. Nach dem Vorbilde der französischen Lehnserbfolge gewann hier allmählich die Primogenitur die Oberhand über die Gradualerbfolge mit Vorzug des Ältesten³⁾. Die Frauen hatten von jeher kein Erbrecht in Lehen. Die Hausgesetze, erlassen zur Erhaltung des Glanzes der Familien, schlossen sie daher um so eher von der Erbfolge aus, als durch sie das Land an andere Familien hätte fallen können, während noch Mitglieder des eigenen oder verwandter Häuser vorhanden waren. Der Mannesstamm hat deshalb nach allen Hausgesetzen einen unbedingten Vorzug, der entfernteste Vetter schließt die Tochter des verstorbenen Landesherren und deren Nachkommen aus. Nur einige Hausgesetze gewähren der Tochter ein Erbrecht, wenn gar keine männlichen Mitglieder des Hauses mehr vorhanden sind. Trotzdem an der rechtlichen Zulässigkeit der Ausschließung der Töchter nicht zu zweifeln ist, besteht in einzelnen Häusern, u. a. dem preussischen Königshause, seit alters her die Sitte, daß die Töchter bei ihrer Heirat auf jedes Erbrecht ausdrücklich verzichten. Aus der Unteilbarkeit des Gebietes entwickelt sich daher gemeinrechtlich der zweite Grundsatz über die Staatserbfolge, der der Thronfolgeordnung nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.

Diese Grundsätze bezogen sich aber nur auf die Nachfolge beim Tode des bisherigen Herrschers, sie konnten daher mit Leichtigkeit umgangen werden durch eine Veräußerung unter Lebenden. Auch abgesehen davon war im Mittelalter der Handel mit Land und Leuten zur Rettung aus augenblicklichen Geldverlegenheiten nicht ungewöhnlich, wurde er doch von August dem Starken zur Gewinnung von Geldmitteln für die Bestechung polnischer Magnaten noch bis ins 18. Jahrhundert hinein betrieben. Zur Erhaltung des Glanzes der Familie war das Verbot der Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes ebenso notwendig wie das der Unteilbarkeit. Beide Verbote gehen daher nebeneinander her. Schon die Achillea verbot Veräußerungen des durch Erbfolge überkommenen Landes. Nur was jemand selbst

³⁾ Vgl. H. Schulze, Recht der Erstgeburt, S. 355 ff.

erworben habe, darüber solle er auch nach Gutdünken verfügen dürfen. Auch dieser letztere Vorbehalt wurde beseitigt durch das Hausgesetz Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713, welches jegliche Veräußerungen untersagte ohne Rücksicht darauf, ob es sich um ererbtes oder selbst erworbenes Gebiet handelte.

So hatte die Autonomie der fürstlichen Familien zum Teil noch unter der Herrschaft der patrimonialen Staatsanschauungen in ihrem Familieninteresse den Grundsatz der Unteilbarkeit des Staatsgebietes und, um die Durchführung zu sichern, den Grundsatz der Erbordnung nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge, sowie den Grundsatz der Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes zur Anerkennung gebracht. Der Ausgangspunkt war zwar sozial und privatrechtlich, es sollte das fürstliche Familieninteresse, welches unter den fortgesetzten Teilungen litt, geschützt werden⁴⁾. Trotzdem war diese privatrechtliche Hausgesetzgebung ihres Inhalts wegen die Voraussetzung jeder staatlichen Entwicklung. Einst unbedeutende Häuser sind durch ihre Hausgesetzgebung zu Macht und Ansehen gelangt, andere, die in früheren Jahrhunderten an der Spitze der deutschen Entwicklung standen, durch die fortgesetzten Teilungen in die Ohnmacht der Kleinstaaterei versunken. Lange nachdem die moderne Staatsidee über den mittelalterlichen Patrimonialstaat den Sieg davongetragen, konnte daher die auf dem Boden des letzteren erwachsene Thronfolgeordnung in Kraft bleiben, und selbst in neuester Zeit hat die preussische Verfassungsurkunde nicht für nötig befunden, die Bestimmungen der Hausgesetze über die Thronfolge abzuändern. Sie macht die Hausgesetze vielmehr durch Bezugnahme auf sie zu integrierenden Bestandteilen der Verfassungsurkunde, indem Art. 53 besagt: „Die Krone ist, den königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“

⁴⁾ Vgl. J. J. Moser, Familienstaatsrecht, Bd. 1, S. 925 ff.: „Man sehe alle oben häufig angeführte Primogenitur-Dispositionen, und die darin enthaltenen Bewegursachen an: so reducirt sich alles auf einen einzigen finem, nemlich das Lustre des Hauses. Weil aber dieser Zweck nicht erhalten werden kann, ohne die Lande zusammenzuhalten, so bedienet man sich dessen freilich, aber nur als eines Hülfss Mittels, zu besagtem, einigem Zweck zu gelangen; wenn also jener Zweck wegfällt, so cessiret das Hülfss Mittel von selbst.“

Ausgangspunkt des Thronfolgerechtes ist jetzt nicht mehr die Unteilbarkeit des Staatsgebietes. Diese bedarf keiner gesetzlichen Feststellung mehr, sie folgt schon aus dem Begriffe des Staates als eines einheitlichen. Jeder Einheitsstaat, und ein solcher ist die preussische Monarchie seit Anfang des 12. Jahrhunderts, ist ungeteilt und unteilbar⁵⁾. Auch die Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes hat mit dem Thronfolgerechte nichts mehr zu tun. Die Veräußerung ist auch fernerhin dem bloßen Gutdünken des Herrschers entzogen, aber in den Formen der Gesetzgebung ausdrücklich zugelassen. Losgelöst von den aus privatrechtlichen Gesichtspunkten entwickelten Grundsätzen der Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes besteht jetzt die Thronfolge als ein rein staatsrechtliches Rechtsinstitut.

§ 28. Rechtliches Wesen der Thronfolge¹⁾.

Aus den Anfängen des deutschen Thronfolgerechtes sind immer noch einige Anklänge an das Privatrecht in die Gegenwart hinübergekommen. Man spricht vom Thronerben, einem Erbfolgerechte, einer Erbfolgeordnung, einer Erbmonarchie, einer Staatsverlassenschaft, als wenn es sich um ein privatrechtliches Erbverhältnis handelte. Selbst bei Anerkennung des staatsrechtlichen Charakters der Thronfolge bezeichnet man sie als ein dem Erbrechte analoges (H. Schulze), wohl gar als ein privatrechtlich und staatsrechtlich gemischtes Verhältnis (Bachariä) oder als Singularsukzession gleich der deutschen Stammguts-, Lehen- oder Fideikommissfolge (Böpsl). Die Thronfolge hat jedoch gegenwärtig einen rein staatsrechtlichen Charakter. Sie muß sich daher erklären lassen ohne Zuhilfenahme privatrechtlicher Begriffe oder Analogien.

In der absoluten und konstitutionellen Monarchie geht im Gegensatze zur parlamentarischen Monarchie und zur Republik die Persönlichkeit und Gewalt des Staates in der des Monarchen auf. Mit

⁵⁾ Vgl. § 40.

¹⁾ W i l b e r § 242; B a c h a r i ä §§ 75 ff.; B ö p s l § 248; G e r b e r §§ 29 ff.; G. M e h e r §§ 85 ff.; H. S c h u l z e, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 208; v. R ö n n e - B o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 218 ff.; H. S c h u l z e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 172 ff.; v. S t e n g e l, Pr. St.-R., S. 41 ff.; P f e i f f e r, Ueber die Ordnung der Regierungsnachfolge in den monarchischen Staaten des Deutschen Bundes, 2 Bände, Kassel 1826.

diesem monarchischen Prinzipie gerät aber die kurze Dauer des menschlichen Lebens in Widerspruch. Zwar sind auch die Staaten nicht unsterblich. Ihre Lebensdauer bemißt sich aber nach Jahrhunderten, während die der Menschen höchstens nach Jahrzehnten zählt. Es hieße nun jeden Rechtszusammenhang und jede Rechtssicherheit in Frage stellen, wollte man aus dem Aufgehen des Staates im Herrscher die Folgerung ziehen, daß mit dem Tode des Herrschers der bestehende Staat aufhört. Es muß also ein Mittel gefunden werden, das Königtum und damit den Staat unabhängig zu machen von der beschränkten Dauer des menschlichen Lebens. Dies geschieht durch die Thronfolge. Sie trifft Vorsorge dafür, daß sofort mit dem Tode des Herrschers der neue Herrscher an seine Stelle tritt. Somit gibt es keinen Augenblick, in dem Land und Volk ohne Herrscher wären. Die alte französische Monarchie hatte dafür die treffende Rechtsparömie: „Le roi est mort, vive le roi!“ Die natürliche Person des Königs ist sterblich gleich anderen Menschen, der König als staatsrechtliche Persönlichkeit verfällt der menschlichen Sterblichkeit nicht, er lebt und stirbt nur mit dem Staate. Der neue Herrscher als solcher ist daher keine neue Persönlichkeit, er setzt nur die seines Vorgängers, die Staatspersönlichkeit, fort.

Die Thronfolge würde aber die dem monarchischen Prinzipie entsprechende originäre, d. h. von keinem anderen menschlichen Willen abhängige Herrschaft nicht begründen, wenn das Recht des einzelnen Menschen auf die Herrschaft aus einer anderen Willensäußerung sich ergäbe als aus dem Gesetze. Die Wahlmonarchie ist deshalb mit dem monarchischen Prinzipie unvereinbar oder besser, da die Begriffe sich aus den tatsächlichen Lebenserscheinungen ableiten: da, wo Wahlmonarchie besteht, ist das monarchische Prinzip nicht vorhanden. Der Staatswille, der als Gesetz ausgesprochen wird, ist nichts anderes als der in den vorgeschriebenen Formen und unter den vorgeschriebenen Voraussetzungen ausgesprochene Wille des Herrschers und somit der eigene Wille des neuen Königs, wenn er zur Regierung gelangt. Das Gesetz allein, ohne Zuhilfenahme anderer Willensäußerungen, kann aber die Thronfolge nur bestimmen, wenn sie die Gründe, auf denen das Thronfolgerecht beruht, dem Zufalle zur Regelung überläßt. Die geeignetste Form hierfür und zugleich diejenige, welche an eine tausendjährige geschichtliche Entwicklung anknüpft, ist die Geburt. Es pflanzt sich die Thronfolge fort in gesetzlich bestimmter Reihenfolge unter

den Mitgliedern einer Familie. Die Thronfolge in einem monarchischen Staate ist daher die einem einzelnen Menschen nach Geburtsrecht zustehende Befugnis, die Staatspersönlichkeit des verstorbenen Herrschers fortzusetzen.

Bei dieser staatsrechtlichen Auffassung der Thronfolge erledigen sich eine Reihe von Streitfragen von selbst, die bei der früheren privatrechtlichen Anschauungsweise vom Thronfolgerechte weitläufige Erörterungen bedurften und eine umfangreiche Literatur zutage gefördert haben. Zunächst beantwortet sich aus dem juristischen Charakter der Thronfolge in der einfachsten Weise die Frage nach der Haftung des Herrschers aus den Regierungshandlungen seiner Vorgänger²⁾. Zu unterscheiden sind hier zwei Fälle, einmal die Haftung des Herrschers aus den Rechtshandlungen seines gesetzmäßigen Vorgängers in der Regierung und zweitens die Haftung des zurückkehrenden gesetzmäßigen Herrschers aus Handlungen der nach dem Bruche der alten Rechtsordnung in der Zwischenzeit bestandenen Regierung.

In dem ersten Falle konnte die Frage nur zweifelhaft sein, so lange noch privatrechtliche Gesichtspunkte bei Bestimmung des rechtlichen Wesens der Thronfolge hineinspielten. Sieht man in der Thron-

²⁾ Von der umfangreichen Literatur über die Frage mögen hier erwähnt werden: Klüber § 252; Bachariä § 76; Böpfl § 266; Verber § 92; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 250; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 229 ff.; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 201 ff.; v. Rammph, Erörterung der Verbindlichkeit des weltlichen Reichsfürsten aus den Handlungen seines Vorfahren, Neustrelitz 1800; Pfeiffer, Inwiefern sind Regierungshandlungen eines Zwischenherrscher für den rechtmäßigen Regenten verbindlich? 1818; Jacobsen, Denkschrift, die Staatsschuld des ehemaligen Königreiches Westfalen betreffend, Berlin 1852; H. A. Bachariä, Ueber die Verpflichtung restaurierter Regierungen aus den Handlungen einer Zwischenherrschaft in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 9, S. 84; Wrie, Die Legitimation einer usurpirten Staatsgewalt, Abt. 1, Heidelberg 1866; Friedrich Brodhau, Das Legitimitätsprinzip, Leipzig 1868. Zur Erörterung kam die Frage vorzugsweise, als einige deutsche Regierungen, wie die kurhessische und hannöversche, sich weigerten, die in den Jahren 1807—1814 von der königlich westfälischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen als für sich verbindlich anzuerkennen, sowie bei Aufhebung der hannöverschen Verfassungsurkunde vom 26. September 1833 durch Patent des neuen Königs Ernst August vom 1. November 1837.

folge nichts anderes als die ununterbrochene Fortsetzung der Staatspersönlichkeit des verstorbenen Herrschers, so ist die Haftung des neuen Herrschers aus Rechtshandlungen des Regierungsvorgängers selbstverständlich. Vorgänger und Nachfolger sind rechtlich eine und dieselbe Staatspersönlichkeit. Die Rechtshandlungen des Vorgängers sind daher für den Nachfolger ebenso verbindlich, als wenn er sie selbst vorgenommen hätte. Aufheben kann der Nachfolger Akte seines Vorgängers nur unter denselben Voraussetzungen, unter denen er seine eigenen aufheben könnte. Beide Grundsätze ergeben sich mit absoluter Notwendigkeit aus der Rechtskontinuität der Monarchie.

Zweifelhafter erscheint der Fall, wenn eine Unterbrechung des Rechtszusammenhangs durch eine Zwischenherrschaft stattfindet. Für das preussische Staatsrecht kann es sich nicht um die Verdrängung des legitimen Herrschers durch eine revolutionäre Regierung innerhalb des Staates, sondern nur um dessen Verdrängung durch einen anderen Staat handeln. Hier ist es nicht dieselbe Staatspersönlichkeit, welche unter der Zwischenherrschaft und welche nach der Restauration handelt. Die eine Staatspersönlichkeit ist aber der anderen in der völkerrechtlich gegebenen Form gefolgt, einen solchen völkerrechtlichen Sukzessionsgrund bildet insbesondere die Eroberung. Auch hier ist daher die Verpflichtung des Herrschers aus den Rechtshandlungen seiner Vorgänger anzuerkennen. Nur auf Grund eines falschen Legimitätsprinzipes, wie es seit der Restauration aufgekommen war, konnte man zu einer Leugnung des Rechtszusammenhangs gelangen. Für das gegenwärtige preussische Staatsrecht ist jedoch die Frage ohne jede praktische Bedeutung, es ist daher hier nicht weiter darauf einzugehen.

Eine andere Streitfrage, welche durch die privatrechtliche Auffassung der Staatsukzession als Erbfolge hervorgerufen war, aber sich gegenwärtig ohne weiteres von selbst erledigt, ist die über die Grundsätze der Trennung der sogenannten Staatsverlassenschaft von dem Privatnachlasse des Fürsten³⁾. Bei der Vermengung von Staats- und Privateigentum des Herrschers, Staats- und Hofhaushalt, Landes- und Hofverwaltung bedurfte es, da die Erbfolge in den Privat-

³⁾ Die ältere Literatur ist sehr umfangreich, aber für das Staatsrecht der Gegenwart bedeutungslos. Vgl. besonders B o s s e, Ueber die Sonderung reichsständischer Staats- und Privatverlassenschaft, Göttingen, 1790; v. S a m p h, Erörterung der Verbindlichkeit des weltlichen Reichsfürsten aus den Handlungen seiner Vorfahren, Neu-Strelitz 1800.

nachlaß und in die Landeshoheit sich seit Erlaß der Primogeniturordnungen nach verschiedenen Grundsätzen richtete, besonderer Normen über die Scheidung beider Bestandteile der fürstlichen Verlassenschaft. Die reichsstaatsrechtliche Literatur wandte unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Gebiete meist Lehen des Reiches waren, die Grundsätze des langobardischen Lehenrechtes über die Sonderung des Lehens vom Allode an. In Preußen ist jedoch bereits seit dem Regierungsantritte Friedrich Wilhelms I. die strengste Sonderung zwischen Staatseigentum und Privateigentum des Königs, dessen staatsrechtlicher und privatrechtlicher Persönlichkeit erfolgt. Es ist nirgends mehr ein rechtlicher Zweifel, ob ein Gegenstand Eigentum des Staates oder des Königs als Privatperson ist, höchstens in tatsächlicher Beziehung könnten Unklarheiten entstehen, während in den deutschen Kleinstaaten die Domänen bis in die neueste Zeit einen Bankapfel zwischen der fürstlichen Familie und den Landständen bildeten. Auch als die privatrechtliche Anschauung von der Staatsukzession noch vorherrschte, bedurfte es daher in Preußen keiner Grundsätze über die Sonderung der sogenannten Staatsverlassenschaft von der Privatverlassenschaft des Fürsten, da beide rechtlich gesondert waren. Der Verschiedenheit des Gegenstandes entspricht jetzt aber auch die Verschiedenheit der Sukzessionsform, die staatsrechtliche Thronfolge und die privatrechtliche Erbfolge. Die vielbestrittene Frage nach den Grundsätzen über Sonderung von Staats- und Privatverlassenschaft kann deshalb, wenn auch leider noch nicht für das deutsche Staatsrecht überhaupt, jedoch wenigstens für das preussische Staatsrecht als gegenstandslos angesehen werden.

Die Regelung der Thronfolge ist Gegenstand der staatlichen Gesetzgebung, insbesondere des Verfassungsgesetzes. Denn der rechtlich unbeschränkte und unbeschränkbare Staat kann in seinem Gebiete rechtlich alles regeln und als Quelle der Rechtsordnung auch aus ihr abgeleitete wohlervorbene Rechte vernichten. Es bedarf daher insbesondere zur Aenderung des Thronfolgerechtes nicht der Zustimmung der Agnaten des königlichen Hauses.

Geleugnet hat man diese Berechtigung der Staatsgewalt vom Standpunkte des göttlichen Rechtes der Monarchie⁴⁾. Das ist ein

⁴⁾ Die beste deutsche Vertretung des Standpunktes bei Stahl, Philosophie des Rechts, 5. Aufl., Tübingen und Leipzig 1878, Bd. 2, Abt. 2, S. 238 ff.

Punkt, wo die Wissenschaft aufhört, und der Glaube anfängt. Beruht die Thronfolge auf göttlichem Rechte, so entzieht sich dieses selbstverständlich der Aenderung durch menschliche Willkür. Dieses göttliche Recht hat unter den englischen Stuarts, den restaurierten Bourbonen in Frankreich und bei den spanischen Karlisten eine Rolle gespielt, in Deutschland haben es höchstens die Welfen vertreten, die in England selbst den Thron durch einen Bruch des göttlichen Rechts erworben hatten. Ist das Recht eine menschliche Ordnung, so unterliegt es auch der geschichtlichen Entwicklung. Ein auf göttlichem Rechte beruhendes Legimitätsprinzip gibt es nicht.

In Deutschland wichtiger war die Einwendung vom Standpunkte des Patrimonialstaates. Land und Leute galten Jahrhunderte hindurch als ererbtes Familiengut, der Landesherr nur als Vertreter seiner Familie, die Agnaten waren als reichsunmittelbar seiner gesetzgebenden Gewalt gar nicht untergeordnet. Selbstverständlich konnte unter diesen Umständen der Landesherr weder allein noch mit Zustimmung der Landstände die Erbfolge in Land und Leute regeln. Solche überkommenen Rechtsanschauungen wirken lange nach, auch nach Fortfall des Grundes. Mögen die deutschen Staaten Schöpfungen ihrer Dynastien sein, so kann man doch nicht von einer überstaatlichen Stellung der Dynastien sprechen⁵⁾. Heute sind die Agnaten Untertanen, der Staatsgesetzgebung unterworfen, aber in keiner Hinsicht Mitträger der Gesetzgebung. Gegenüber dem Staate als einer Quelle des Rechtes gibt es kein wohlervorbenes Recht aus einem vorstaatlichen oder überstaatlichen Rechte.

Endlich soll die Thronfolge ein Organisationsprinzip des Staates sein, die Voraussetzung des monarchischen Rechtes, so daß der Monarch nicht über sich selbst hinaus könne⁶⁾. Allein auch Organisationen unterliegen dem Wandel der Dinge. Jeder Verein beruht auf seiner Satzung, kann diese aber ändern. Warum sollte die höchste Organi-

⁵⁾ Vgl. Arndt, Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden? Berlin 1900; Nehm, Modernes Fürstenrecht, München 1904; Nehm, Die überstaatliche Rechtsstellung der deutschen Dynastien, Gießen 1907. Gegen Arndt: Schicking, Der Staat und die Agnaten, Jena 1902; vgl. auch Frieße, Thronfolge und Agnatenrecht, Berlin 1906.

⁶⁾ Kohler, Rechtliche Erörterungen zur lippe'schen Thronfolgefrage im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18, S. 434 ff.

sation, die selbst Quelle des Rechts ist, nicht vermögen, was kleinere können?

Politisch mag willkürliche Aenderung des Thronfolgerrechtes bedenklich sein, staatsrechtlich steht kein Hindernis im Wege. Und auch politisch erscheint die staatsgesetzliche Regelung wünschenswert bei bestrittenem Thronfolgerrechte.

§ 29. Das Thronfolgerecht¹⁾.

Die Krone erwerben kann nur ein Mitglied des königlichen Hauses. Ausdrücklich anerkannt ist dies durch Art. 53 der Verfassungsurkunde, welcher die Krone den königlichen Hausgesetzen gemäß für erblich erklärt in dem Mannesstamme des königlichen Hauses. Damit sind diejenigen Bestimmungen der Hausgesetze, welche die Zugehörigkeit zum königlichen Hause regeln, nicht nur aufrecht erhalten worden, sondern auch für einen Bestandteil der Verfassungsurkunde erklärt, so daß sie eine Abänderung nicht mehr im Wege der Hausgesetzgebung, sondern nur in dem der Verfassungsänderung erfahren können. Die Form der Verfassungsänderung ist erforderlich für eine Abänderung dieser hausgesetzlichen Bestimmungen, sie genügt aber auch. Insbesondere bedarf es zu einer Aenderung eines Hausgesetzes, soweit es Verfassungsgesetz geworden ist, keiner Zustimmung der Mitglieder des königlichen Hauses. Denn diese sind wie alle anderen Staatsangehörigen den Gesetzen des Staates unterworfen.

Die Erfordernisse des Thronfolgerrechtes, insbesondere also der Zugehörigkeit zum königlichen Hause, sind nun nach den Hausgesetzen folgende:

1. **Abstammung vom ersten Erwerber.** Nur die Nachkommen des ersten Erwerbers eines Lehens waren nach langobardischem Lehenrechte erbberchtigt. Dieser Grundsatz wurde in dem Reichsstaatsrechte angewandt auf die Erbfolge in den deutschen Ländern und ist auch gegenwärtig als geltendes Recht anzuerkennen. Nach

¹⁾ Bezüglich der Literatur vgl. die Angaben zu § 28; im übrigen **BoIlmann**, Die Lehre von der Ebenbürtigkeit in deutschen Fürstenthümern bei **Joh. Steph. Pütter** und **Joh. Jak. Moser** und ihre Bedeutung für das heutige Recht, Göttingen 1897; **Sauptmann**, Das Ebenbürtigkeitsprinzip in den Familien des deutschen Hochadels im Archiv für öffentl. Recht. Bd. 17 (1902), S. 529 ff.

preussischem Staatsrechte gilt als erster Erwerbter Kurfürst Friedrich I. und zwar nicht nur, soweit es sich um die Mark Brandenburg handelt, sondern für das ganze Staatsgebiet, da alle späteren Erwerbungen mit der Mark Brandenburg zu einer untrennbaren staatlichen Einheit verschmolzen wurden. Die früher entstandenen Seitenlinien sind jedoch nach und nach wieder ausgestorben, so daß gegenwärtig alle Mitglieder des königlichen Hauses von König Friedrich Wilhelm III. abstammen.

In dem Erfordernisse der Abstammung vom ersten Erwerbter liegt aber auch ausgesprochen, daß es sich um eine natürliche Abstammung handeln muß. Die Adoption als Nachbildung der natürlichen Abstammung ist der deutschen Rechtsanschauung stets fremd geblieben. Insbesondere hat der hohe Adel durch seine Autonomie dafür gesorgt, daß an die Ausnahme an Kindesstatt keinerlei familien- oder erbrechtliche Rechtsfolgen angeknüpft wurden. Auf diesem Standpunkte steht auch das Familienrecht des königlichen Hauses. Die Achillea, welche in dieser Beziehung zweifellos als geltendes Recht zu betrachten ist, gewährt das Erbrecht nur den „leiblichen elichen Söhnen“ des Kurfürsten und ihren Nachkommen. Die Ausnahme einer Person an Kindesstatt seitens des Königs oder eines Mitgliedes des königlichen Hauses kann zwar nicht als unzulässig betrachtet werden. Sie würde aber nur gewisse privatrechtliche Wirkungen haben. Der Angenommene tritt dadurch nicht in das königliche Haus ein, da die Mitgliedschaft nur durch natürliche Abstammung erworben werden kann²⁾.

Das Erfordernis der natürlichen Abstammung entspricht auch allein dem Wesen der monarchischen Thronfolge. Das Recht des Herrschers als das einzig originäre im Staatsleben, die Quelle aller anderen Rechte, darf von keinem anderen menschlichen Willen, sondern nur von der Rechtsordnung hergeleitet sein. Ließe man dagegen eine Begründung des Thronfolgerechtes durch Ausnahme an Kindesstatt zu, so läge der Begründungsakt nicht allein in dem objektiven Rechte, sondern außerdem und vorwiegend in einer subjektiven, privatrechtlichen Willenserklärung des Herrschers oder eines Mitgliedes des königlichen Hauses. Die Ausnahme an Kindesstatt als Thronfolgegrund

²⁾ Im Falle der Prinzessin Elise Radziwill — vgl. N. 8 und die dort angeführte Stelle von Treitschke — wurde die Adoption der Prinzessin durch den Prinzen August von Preußen für unzureichend zur Begründung der Ebenbürtigkeit erachtet.

ist daher vom Standpunkte der geschichtlichen Entwicklung wie des geltenden Staatsrechtes in gleicher Weise unzulässig, und sie würde es auch sein, wenn die Hausgesetzgebung eine ausdrückliche Bestimmung nicht enthielte.

2. Eheliche Abstammung vom ersten Erwerber. Schon nach dem gemeinen Rechte des hohen Adels in Deutschland sind nur die ehelichen Nachkommen Mitglieder der Familie. Wer also auf die Mitgliedschaft Anspruch erhebt, muß nicht nur selbst aus einer rechtmäßigen Ehe stammen, auch alle seine Vorfahren bis zum ersten Erwerber hinauf müssen ehelicher Abstammung sein. Selbstverständlich sind damit von der Mitgliedschaft des königlichen Hauses und von der Thronfolge ausgeschlossen uneheliche Kinder, da diese schon nach gemeinem Privatrechte nicht mit dem Vater verwandt sind und daher auch in seine Familie nicht eintreten. Aber auch die Legitimation, sei es durch nachfolgende Ehe, sei es anderweit, kann die eheliche Abstammung nicht ersetzen, da nur die „ehelich“ geborenen Kinder alle Statusrechte erlangen. Die Legitimation vermag nur dieselbe Wirkung für sich zu beanspruchen wie die Annahme an Kindesstatt. Sie kann zwar ein privatrechtliches Eltern- und Kindesverhältnis herstellen, sie kann aber dem Kinde nicht die allein durch eheliche Abstammung bedingte Mitgliedschaft der Familie geben.

Ob eine Ehe vorliegt, bestimmt sich gegenwärtig danach, daß eine Eheschließung vor dem Standesbeamten stattgefunden hat. Das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875³⁾ § 72 hat für die Landesherren, die Mitglieder der landesherrlichen Familien und der fürstlichen Familie Hohenzollern zwar die Ernennung des Standesbeamten und die Bestimmung über die Art der Führung und Aufbewahrung der Standesregister der Anordnung des Landesherren vorbehalten, damit aber auch für die landesherrlichen Familien als Form der Eheschließung die vor dem Standesbeamten vorgeschrieben. Zweifelhaft kann demnach die formelle Rechtmäßigkeit nur für die vor Erlass des Personenstandesgesetzes geschlossenen Ehen erscheinen.

Zusbesondere ist hier aus Anlaß des Ventinischen Erbfalles die Frage aufgeworfen worden, ob der Landesherr als Inhaber der Kirchengewalt sich von dem Erfordernisse der kirchlichen Trauung

³⁾ R.-G.-Bl. 1875, S. 23.

dispensieren und eine Ehe durch bloßen Konsens abschließen kann⁴⁾. Bei dieser sogenannten Gewissensehe sind, was bisher meist übersehen ist, zwei Gesichtspunkte zu unterscheiden, der kirchenrechtliche und der staatsrechtliche. Ob der Landesherr als Inhaber der Kirchengewalt jemanden, insbesondere sich selbst, von dem Erfordernisse der kirchlichen Trauung dispensieren kann, ist eine rein kirchenrechtliche Frage. Für den Staat präjudizierlich wird sie nur insofern, als der Staat das Eherecht vollkommen der kirchlichen Gewalt überlassen hat. Soweit dagegen der Staat das Eherecht selbst regelt und die kirchliche Trauung zur notwendigen Form der Eheschließung macht, ist die kirchliche Trauung nicht nur eine kirchliche, sondern auch eine staatliche Rechts-handlung, die Geistlichen handeln als staatliche Personalstandsbeamte. Der Landesherr als Inhaber der Kirchengewalt könnte aber höchstens von den kirchlichen, nicht jedoch von den staatlichen Formen der Eheschließung dispensieren.

Das A. L.=R. regelt nun nicht nur das ganze Eherecht von Staats wegen, sondern bestimmt auch § 136 II, 1 ausdrücklich: „Eine vollgültige Ehe wird durch die priesterliche Trauung vollzogen.“ Es macht also die priesterliche Trauung zu der von Staats wegen geforderten Form der Eheschließung. Demnach kann für die nach Erlaß des A. L.=R. geschlossenen Ehen von Mitgliedern des königlichen Hauses, da die Hausgesetze bezüglich der Form der Eheschließung nichts bestimmen, über die Unzulässigkeit der Gewissensehe kein Zweifel obwalten. Sämtliche Mitglieder des königlichen Hauses gehen aber zurück auf Friedrich Wilhelm III., sie und ihre Vorfahren bis zu diesem hinauf haben sich unter der Herrschaft des A. L.=R. verheiratet. Ueber die formelle Rechtmäßigkeit der Ehen von Friedrich Wilhelm III. bis zum ersten Erwerber hinauf ist, da dies die Linie der regierenden Herrscher ist, jeder Zweifel ausgeschlossen. Man kann somit behaupten, daß auf Grund der seit über einem Jahrhundert in Kraft stehenden positiven Bestimmungen des preussischen bzw. Reichsrechtes die Gewissensehen unzulässig sind, daß demnach auch Kinder aus einer

⁴⁾ Vom staatsrechtlichen Standpunkte ist die Frage besonders behandelt von J. J. Moser, Familienstaatsrecht, Bd. 2, S. 208; Wilda, Zeitschrift für deutsches Recht, Bd. 4, S. 148 ff.; A. W. Heffter, Die Erbfolgerechte der Mantelkinder, Kinder aus Gewissensehen, Berlin 1836. Ueber die kirchenrechtliche Seite vgl. A. L. Richter-Dobner a. a. O. Kirchenrecht, 8. Aufl., Leipzig 1886, S. 1136.

solchen Scheinehe jede Familienzugehörigkeit zum königlichen Hause und damit das Thronfolgerecht mangelt.

3. Abstammung aus einer hausgesetzlich vollgültigen Ehe. Das N. L.-R. II, 13 § 17 behält für die Personen- und Familienrechte des Landesherrn und seines Hauses die fortdauernde Geltung der Hausverfassungen und Verträge vor. Ebenso erklärt das C.-G. Art. 57 zum B. G.-B., daß in Ansehung der Landesherrn und der Mitglieder der landesherrlichen Familie sowie der Mitglieder der fürstlichen Familie Hohenzollern die Vorschriften des B. G.-B. nur insoweit Anwendung finden, als nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen oder der Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten. Für die Erfordernisse der Eheschließung sind demnach auch jetzt in erster Linie die Hausgesetze maßgebend. Diese enthalten nun für das königliche Haus keine besonderen Erfordernisse der Eheschließung^{b)}. Wohl aber sind solche gegeben durch die Hausobservanzen. Letztere stellen nun für eine vollgültige Ehe zwei vom gemeinen Rechte abweichende Erfordernisse auf, die Ebenbürtigkeit und den hausgesetzlichen Konsens.

Nach altem Herkommen des deutschen hohen Adels haben nur diejenigen Ehen die volle Wirkung, welche zwischen Mitgliedern regierender Häuser innerhalb oder außerhalb Deutschlands abgeschlossen sind. Dieses auf dem Privatständerechte des Mittelalters beruhende Verkommen ist auch in dem preussischen Königshause aufrecht erhalten und anerkannt worden. Ebenbürtig ist demnach die Ehe eines Mitgliedes des preussischen Königshauses mit dem Mitgliede eines anderen regierenden Hauses. Erforderlich ist aber nur, daß ein Mitglied des anderen Hauses früher eine erbliche Krone getragen hat, nicht dagegen, daß das Haus jetzt noch ein regierendes ist. Andererseits genügt es nicht, wenn ein Mitglied jenes Hauses eine Wahlkrone innehat oder innehatte, da hierdurch das Haus nicht zu einem regierenden wird. Hiernach sind z. B. ebenbürtig die Familien Orleans, Bonaparte und Wasa, nicht ebenbürtig die polnischen Magnatenfamilien, deren Mitglieder früher Könige waren, wie die Sobieski, Poniatowski, oder die Verwandten eines Papstes. Die Ebenbürtigkeit mußte nach diesen

^{b)} Die Pacta gentilitia vom 20.—30. November 1695 und 30. Januar 1707 zwischen dem königlichen und fürstlichen Hause Hohenzollern verpflichten nur das letztere zur Vermeidung nicht standesgemäßer Ehen.

Grundsätzen auch denjenigen deutschen Familien zugesprochen werden, die sich bis zum Jahre 1806 gleich den jetzigen landesherrlichen Familien im Besitze der Landeshoheit und Reichslandschaft befanden. Gegenüber verschiedenen Aufstellungen der Ebenbürtigkeit der sogenannten Mediatisierten ist sie ausdrücklich anerkannt worden in der deutschen Bundesakte⁶⁾. Zu den Mediatisierten rechnet jedoch die Hausobservanz des königlichen Hauses nur die ehemals reichsständischen Familien, nicht jedoch die reichsgräflichen Personalisten. Daher wurde die Ehe König Friedrich Wilhelms III. mit der Gräfin Harrach, die einer reichsgräflichen Personalistenfamilie angehörte, in morganatischer Form abgeschlossen und zwar, wie die Eheurkunde ausdrücklich hervorhebt, da die Ehe nicht als eine ebenbürtige nach der Verfassung des königlichen Hauses gelten könne⁷⁾. Auswärtige hochadlige Familien, deren Mitglieder keine erbliche Krone getragen haben, gelten nach der preussischen Hausobservanz nicht als ebenbürtig⁸⁾.

Weiterhin ist zur vollen Wirksamkeit der Ehe nach unbestrittener Observanz des königlichen Hauses der sogenannte hausgesetzliche Konsens erforderlich. Es genügt nicht die nach gemeinem Rechte notwendige Zustimmung des Vaters oder der Mutter, es muß ohne

⁶⁾ Vgl. § 52.

⁷⁾ Vgl. S. Schulte, Hausgesetze, Bd. 3, S. 615. Ein Zeugnis für diese Observanz bildet auch die Erklärung Friedrichs des Großen an den neugewählten Kaiser Karl VII., wo es heißt: „Wir sollen auch aus teutschpatriotischer Gesinnung ganz unvorgreiflich davor halten, daß Ev. M. Maj. Reichshofrat sowohl als Reichshofratskanzlei pro norma regulativa bei dieser Gelegenheit ein vor alles zu bescheiden seien, daß alle diejenigen fürstlichen Heiraten schlechterdings für ungleich zu achten, welche mit Personen unter dem alten reichsgräflichen Sitz und Stimme in comitiis habenden Stande kontrahiert werden, und daß die aus solcher Ehe zu erzeugenden Kinder weder zur fürstlichen Würde, Titel und Wappen ihres Vaters noch zur Sukzession in dessen Reichsländern niemals fähig seien, noch dazu gelassen werden sollen.“

⁸⁾ So wurde die Ehe der Lady Craven, welche aus der englischen Patrisfamilie Berkeley stammte, mit dem letzten fränkischen Markgrafen nicht als ebenbürtige Verbindung betrachtet. Vgl. S. Schulte, Hausgesetze, Bd. 3, S. 616. Die 1826 beabsichtigte Ehe des späteren Königs Wilhelm I. mit der Prinzessin Elise Radziwill ist an der mangelnden Ebenbürtigkeit gescheitert. Vgl. v. Treitschke, Deutsche Geschichte, Bd. 3, Leipzig 1885, S. 393.

Rücksicht auf das Alter der Eheschließenden die Zustimmung des Königs als Familienchef zum Abschlusse der Ehe erteilt sein.

Eine Ehe, bei der die Erfordernisse der Ebenbürtigkeit und des hausgesetzlichen Konsenses fehlen, kann privatrechtlich den Charakter der Ehe haben, die staatsrechtlichen Wirkungen der Ehe mangeln ihr vollständig, und dieser Mangel macht sich in einigen Beziehungen auch für das Privatrecht geltend. Die Gemahlin kann beim Fehlen dieser Erfordernisse nicht Rang und Titel ihres Gemahls teilen, die Kinder aus dieser Ehe treten nicht als Mitglieder in das königliche Haus ein, sie haben also keinerlei Thronfolgerecht.

4. *Abstammung vom Mannesstamme.* Nach dem gemeinen Lehrechte konnten in die Lehen nur männliche Personen nachfolgen. Dieser Grundsatz beruht auf dem alten fränkischen Herkommen, welches die Frauen von der Erbfolge in Grundeigentum ausschließt⁹⁾. Dementsprechend ist auch nach der Bestimmung der Verfassungsurkunde Art. 53 die Krone nur erblich im Mannesstamme des königlichen Hauses. Es sind daher nicht nur die Frauen selbst, sondern auch deren männliche Abkömmlinge von der Thronfolge ausgeschlossen.

Einige deutsche Gebiete, wie Oesterreich und Braunschweig-Lüneburg, waren zuzeiten des Reiches subsidiäre Weiberlehen, d. h. nach vollständigem Aussterben des Mannesstammes waren die weiblichen Mitglieder des Hauses erbberichtig, wobei freilich bestritten war, ob die Tochter des letzten Fürsten der zuletzt durch den Vorzug des Mannesstammes ausgeschlossenen sogenannten Regredienterbin vorzugehen habe. Auch verschiedene preussische Gebietsteile, namentlich solche, welche durch kognatische Verwandtschaft an das königliche Haus gelangt waren, wie die Lande der jülich-schen und oranischen Erbschaft, galten als subsidiäre Weiberlehen. Das Pactum Fridericianum von 1752¹⁰⁾ wollte zwar, solange noch ein Mitglied der fränkischen Linie vorhanden war, die Unteilbarkeit des Staates aufrecht erhalten und die weibliche Erbfolge ausschließen. Dagegen wurde nach vollständigem Aussterben des brandenburgischen Hauses königlicher und markgräflich fränkischer Linie die subsidiäre kognatische Erbfolge für die betreffenden Gebiete ausdrücklich anerkannt. Gegenwärtig ist jedoch

⁹⁾ Vgl. Lex Salica, herausgegeben von *W e h r e n d*, Berlin 1874, Tit. 59, § 5: „De terra vero in muliere hereditas non pertinebit, sed ad virilem sexum, qui fratres fuerint tota terra pertineat.“

¹⁰⁾ *S. S c h u l z e*, Hausgesetze, Bd. 3, S. 749.

diese zur Zeit des Pactum Fridericianum noch bestehende subsidiäre kognatische Thronfolge für aufgehoben anzusehen aus zwei Gründen. Einmal bestand sie hiernach nicht für das ganze Staatsgebiet, sondern nur für einzelne Teile. Seit jedoch der preussische Staat verfassungsmäßig ein Einheitsstaat ist, muß jedes frühere Thronfolgerecht, welches diese Einheit aufhebt, für beseitigt erachtet werden. Ferner erkennt Art. 53 der Verfassungsurkunde auch formell nur die Thronfolge im Mannesstamme an, eine weibliche Thronfolge, selbst wenn sie früher für das ganze Staatsgebiet bestanden hätte, würde demnach verfassungswidrig sein.

In neuerer Zeit haben zahlreiche deutsche Verfassungsurkunden die subsidiäre kognatische Thronfolge anerkannt oder eingeführt. Dem geltenden preussischen Rechte ist sie jedoch in jeder Beziehung fremd. Sollte daher je der Mannesstamm des königlichen Hauses aussterben, so müßte über die Thronfolge durch besondere gesetzliche Bestimmung in den Formen der Verfassungsänderung verfügt werden. Ein solches Gesetz könnte die subsidiäre kognatische Succession einführen, gegenwärtig besteht eine solche zweifellos noch nicht¹¹⁾.

5. Regierungsfähigkeit. Die Goldene Bulle Kap. 25 § 3 stellte für die Kurlande das Erfordernis auf, daß der Successionsberechtigte auch körperlich und geistig regierungsfähig sei¹²⁾. Hiernach waren diejenigen, deren dauernde Regierungsunfähigkeit beim Anfälle der Herrschaft zweifellos feststand, von der Nachfolge ausgeschlossen. Da dieser Grundsatz reichsgesichtlich in der Goldenen Bulle ausgesprochen war, bedurfte er keiner besonderen Festsetzung mehr in den Hausgesetzen. Man kann nun zwar nicht behaupten, daß die Bestimmungen der Goldenen Bulle über die Thronfolge mit Auflösung des Reiches ihre Geltung verloren hätten. Dagegen nimmt die Ver-

¹¹⁾ Wenn v. Mönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 168, der in den früheren Auflagen die subsidiäre kognatische Thronfolge in Preußen für geltendes Recht erachtete, jetzt nach einer längeren Ausführung zu dem Ergebnisse kommt, „daß verfassungsmäßig nichts im Wege stehen würde, durch ein den Art. 53 der Verfassungsurkunde abänderndes oder erweiterndes Verfassungsgesetz die subsidiäre Thronfolge der Kognaten einzuführen“, so hat er unzweifelhaft Recht. Denn verfassungsmäßig steht einer Verfassungsänderung nie etwas im Wege.

¹²⁾ „Primogenitus filius succedat sibi que soli jus et dominium competat, nisi forsitan mente captus, fatuus s. alterius famosi et notabilis defectus existat, propter quem non deberet seu non posset hominibus principari.“

fassungsurkunde bei Regelung des Thronfolgerechtes nur auf die Hausgesetze, nicht auf die Goldene Bulle Bezug. Da die Hausgesetze eine Ausschließung wegen Regierungsunfähigkeit nicht kennen, so kommt diese für das Thronfolgerecht überhaupt nicht mehr in Betracht. Dies erkennt auch die Verfassungsurkunde mittelbar dadurch an, daß sie bei dauernder Regierungsunfähigkeit des Königs ohne Rücksicht darauf, ob diese beim Thronanfall schon vorhanden war oder später eingetreten ist, besondere Vorsorge durch Anordnung einer Regentschaft trifft.

Es erscheint dieser Grundsatz auch zweckmäßiger als der der Ausschließung wegen Regierungsunfähigkeit, da sich vielfach beim Anfall der Krone gar nicht feststellen läßt, ob die Unfähigkeit eine dauernde sein wird, und ein Aufhören der Unfähigkeit, nachdem die Ausschließung stattgefunden hat, zu den schwierigsten staatsrechtlichen und politischen Verwicklungen führen muß. Die meisten neueren deutschen Verfassungsurkunden sehen deshalb auch von der Ausschließung wegen Regierungsunfähigkeit ab. Wo wie in Preußen der Regent alle Rechte des Königs auszuüben hat, ergeben sich hieraus auch keinerlei staatsrechtliche Schwierigkeiten¹³⁾.

Die Goldene Bulle Kap. 7 §§ 2 und 3 erforderte außerdem insbesondere zur Regierungsfähigkeit in den Kurlanden weltlichen Stand. Dieses Erfordernis, den preussischen Hausgesetzen unbekannt und schon deshalb hinfällig, ist auch sonst gegenwärtig bedeutungslos geworden. Die evangelische Kirche, zu der das preussische Königshaus gehört, kennt keinen besonderen geistlichen Stand, sondern nur ein Predigtamt, ein Standesunterschied im Sinne des kanonischen Rechtes zwischen Geistlichen und Weltlichen besteht nicht. Die Zugehörigkeit zur Geistlichkeit der evangelischen Kirche würde daher auch nicht einmal im Sinne der Goldenen Bulle als Regierungsunfähigkeit gelten können.

¹³⁾ Anders in Bayern, wo nach dem bisherigen Staatsrechte der Regent keine neuen Aemter einführen, die bestehenden nur provisorisch besetzen, keine heimgefallenen Lehen verleihen, keine Kronlitter veräußern durfte. Vgl. *S e h d e l*, Bayerisches Staatsrecht, München 1884 ff., Bd. 1, S. 477 ff. Abgesehen davon, daß diese Beschränkungen mit dem heutigen staatsrechtlichen Charakter der Regentschaft nicht mehr vereinbar sind — vgl. § 35 —, hat sich aber auch in Bayern herausgestellt, daß die Unzulässigkeit der Ausschließung des Herrschers wegen Regierungsunfähigkeit und die Ausschließung des Regenten von gewissen Regierungshandlungen zwei miteinander unvereinbare Grundsätze sind.

6. Religiöses Bekenntnis. Daß der Herrscher zu einer bestimmten Konfession gehören muß, ist in dem preussischen Staatsrechte nicht wie in dem verschiedener anderen Staaten, namentlich des Auslandes, ausgesprochen. Zur Zeit des alten Reiches, welches nur zwei Konfessionen, die alt Kirche und die der Augsburgischen Konfessionsverwandten, d. h. Lutheraner und Reformierte, zuließ, mußte sich allerdings jeder Landesherr zu einer dieser Konfessionen bekennen. Da aber gegenwärtig die Freiheit des religiösen Bekenntnisses unbedingt gewährleistet, und eine Ausnahme bezüglich des Herrschers nicht gemacht ist, so muß das Thronfolgerrecht für unabhängig von dem religiösen Bekenntnisse erachtet werden.

§ 30. Die Thronfolgeordnung.

Das Thronfolgerrecht bestimmt nur den Kreis der Personen, an welche die Krone überhaupt anfallen kann, nicht dagegen die Reihenfolge, in der die Krone von einem Mitgliede des königlichen Hauses auf ein anderes übergeht. Bezüglich der Thronfolgeordnung enthält Art. 53 der Verfassungsurkunde die Bestimmung, daß die Krone übergeht den königlichen Hausgesetzen gemäß nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge. Von den drei für die Individualsuccession möglichen Formen, dem Seniorat, dem Majorat und der Primogenitur, entscheidet sich somit die Verfassungsurkunde für die letztere. Während beim Seniorat der älteste des Geschlechts ohne Rücksicht auf die Nähe der Verwandtschaft zu seinem Vorgänger, beim Majorat der diesem dem Grade nach nächste Verwandte und unter gleich nahen der älteste folgt, findet bei der Primogenitur ein unbeschränktes Repräsentationsrecht der Abkömmlinge bis in die entferntesten Grade statt.

Anerkannt war dieses System bereits in der Goldenen Bulle von 1356 für die Kurlande¹⁾. Die Bestimmungen der Goldenen Bulle

¹⁾ Goldene Bulle Kap. 7: „§ 2. Praesenti lege perpetuis temporibus valitura decernimus, ut postquam iidem Principes Electores seculares, et eorum quilibet esse desierit, jus, vox et potestas electionis hujusmodi ad filium suum primogenitum, legitimum, laicum, illo vero non extante, ad ejusdem primogeniti filium similiter laicum libere et sine contradictione cujuscumque devolvatur. — § 3. Si vero primogenitus hujusmodi, absque haeredibus masculis, legitimis, laicis ab hac luce migraret, virtute praesentis

wurden nun in Brandenburg nicht nur für die Marklande, sondern für alle Besitzungen des fränkischen Hauses Hohenzollern, ausgenommen die beiden fränkischen Fürstentümer selbst, hausgesetzlich für immer eingeführt durch die Dispositio Achillea vom 24. Februar 1473²⁾. Auf sie greifen alle späteren Hausgesetze, soweit sie die Thronfolgeordnung berühren, als auf das Hauptgrundgesetz des Hauses Hohenzollern zurück. Die Anordnungen der Achillea sind abgesehen von den auf die fränkischen Lande bezüglichen, welche durch das Pactum Fridericianum von 1752 abgeändert wurden, aber gegenwärtig nicht mehr in Betracht kommen, noch heute für die Thronfolgeordnung des königlichen Hauses maßgebend. Die Verfassungsurkunde faßt den Inhalt der hausgesetzlichen Bestimmungen über die Thronfolgeordnung kurz zusammen, indem sie die Krone für erblich erklärt nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.

Nach dieser Primogeniturordnung folgt also beim Tode des Herrschers zuerst dessen ältester Sohn und, falls dieser schon vorher verstorben sein sollte, die Nachkommenschaft des letzteren nach den gleichen Grundsätzen, so daß, solange von der Nachkommenschaft des ältesten Sohnes noch ein männliches Mitglied vorhanden ist, alle jüngeren Söhne und deren Abkömmlinge ausgeschlossen bleiben. Erst

Imperialis edicti jus, vox et potestas electionis praedictae ad seniorem fratrem laicum per veram paternalem lineam descendantem et deinceps ad illius primogenitum laicum devolvatur."

Ueber die Aufnahme der Primogenitur in die einzelnen Hausgesetze und den Einfluß des französischen Lehenrechtes auf diese vgl. besonders H. Schulze, Recht der Erstgeburt, S. 355 ff., und die dort angeführten Beispiele.

²⁾ „Aber nach unserm tode, den got lang verhüte, sol unser Sone Marggrave Johanns, als der Cursürste oder ob er mit tode abgieng, do der allmechtig got lang vor sey, sein eltster leiplicher ellicher Son, ob er den einen oder mer hinter Inne verließ, oder ob er on menlich elich erben stirbe, der auß den andern unsern Sönen abgenant, der die Mark inhaben wüerde, den zepter führen“ und „ob es zu sellen käme, das der genante unser Söne einer oder zwen mit tode abgienge, und einen oder mer menlicher ellicher leibs erben hinter In verlasser wüerden So sol ighlicher Son seinen Vater erben, ob es doch, ee wir mit tode abgangen sein zu dem falle come, sol gleichwol nach unserm tode, ighlicher ellicher son seinen vater erben, obwol derselb sein vater ee dann wir mit tode abgangen wern.“ Vgl. H. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 681, 682.

wenn die älteste Linie vollständig im Mannesstamme erloschen ist, tritt der zweite Sohn und dessen Nachkommenschaft und nach deren Erlöschen die dritte Linie ein. Verstirbt aber der Inhaber des Thrones ohne männliche Nachkommen, so ist dasjenige Mitglied des königlichen Hauses thronberechtigt, welches mit dem verstorbenen den nächsten gemeinschaftlichen Stammvater hat. Unter mehreren hiernach Erbberechtigten entscheidet aber weder das Alter der Person (Seniorat) noch die Nähe des Grades (Majorat), sondern allein das Alter der Linie. Die Linealerbfolge wird auch hier unbedingt durchgeführt. Hinterläßt also ein König einen Sohn seines vorverstorbenen zweiten Bruders und einen dritten noch lebenden Bruder, so geht der Sohn des vorverstorbenen zweiten Bruders als der älteren Linie angehörig dem noch lebenden dritten Bruder vor. Dieser Fall trat in Preußen ein beim Tode Friedrichs des Großen. Ihm folgte der Sohn seines zweiten Bruders, des Prinzen von Preußen August Wilhelm, König Friedrich Wilhelm II., unter Ausschließung des dritten Bruders Friedrichs des Großen, des Prinzen Heinrich³⁾.

Die Mitglieder des preussischen Königshauses stammen gegenwärtig sämtlich von König Friedrich Wilhelm III. ab. Es bildet zunächst drei Linien, die Hauptlinie König Wilhelms I. und die Linien des Prinzen Karl und des Prinzen Albrecht. Die Hauptlinie zerfällt ihrerseits wieder in die zwei Linien König Wilhelms II. und des Prinzen Heinrich. Solange noch einer von den Nachkommen König Wilhelms I. lebt, sind somit die Linien der Prinzen Karl und Albrecht ausgeschlossen. Diese folgen aufeinander in der genannten Reihenfolge⁴⁾.

Mit dem Aussterben aller dieser Linien würde die in der Verfassungsurkunde vorgesehene ordentliche Thronfolge erschöpft sein, und es würde sich fragen, ob abgesehen davon etwa anderen Personen

³⁾ Die Rechtmäßigkeit dieser reinen Linealerbfolge ist in Preußen nie zweifelhaft gewesen, während bei anderen Fürstenhäusern in früheren Jahrhunderten das reine Linealprinzip durch die Gradualerbfolge durchbrochen wurde. Vgl. einige derartige Fälle, wo der dritte Bruder dem Sohne des vorverstorbenen zweiten Bruders vorging, aus dem Hause Sachsen von 1370 und aus dem Hause Pfalz von 1544 bei G. Schultze, Recht der Erstgeburt, S. 387.

⁴⁾ Das preussische Königshaus ist demnach unter Weglassung der bereits ausgestorbenen Linien, indem die lebenden Mitglieder durch den Druck hervorgehoben sind, in folgender Weise darzustellen:

König Friedrich Wilhelm III.

König Wilhelm I. † 1888

König Friedrich III. † 1888

König Wilhelm II. geb. 1859

Karl † 1883

Friedrich Karl † 1885

Heinrich geb. 1862 Friedrich Leopold geb. 1865

Albrecht † 1872

Albrecht † 1906

Friedrich Heinrich
geb. 1874
Jochim Albrecht
geb. 1876
Friedrich Wilhelm
geb. 1880

Kronprinz Wilhelm Güter Friedrich Adalbert August Wilhelm Oskar Jochim Waldeemar Sigismund Friedrich Sigismund Friedrich Karl Friedrich Leopold
geb. 1882 geb. 1883 geb. 1884 geb. 1887 geb. 1888 geb. 1890 geb. 1889 geb. 1896 geb. 1891 geb. 1893 geb. 1895

Wilhelm Louis Ferdinand Hubertus
geb. 1906 geb. 1907 geb. 1909

ein Thronfolgerecht zusteht. Ein solches haben unstreitig nicht die Fürsten von Hohenzollern und die übrigen Mitglieder des fürstlichen Hauses, da sie nicht vom ersten Erwerber der Mark Brandenburg abstammen, während umgekehrt das preussische Königshaus zu den Nachkommen des ersten Erwerbers der schwäbischen Gebiete gehört und deshalb auf diese ein Nachfolgerecht besaß, welches 1849 antecipiert wurde. Auch in den Successionsverträgen von 1695 und 1707 ist dem fürstlichen Hause Hohenzollern seitens des königlichen Hauses nur ein vertragsmäßiges Erbrecht in einige fränkische Herrschaften zugestanden worden, die gegenwärtig nicht mehr zum preussischen Staate gehören. Es wurde daher bei den Landtagsverhandlungen über die Einverleibung der Hohenzollernschen Fürstentümer in Preußen allseitig anerkannt, daß dem fürstlichen Hause Hohenzollern keinerlei Thronfolgerecht in der preussischen Monarchie zustehe⁵⁾.

Ist das Alter mehrerer Thronfolgeberechtigten dadurch zweifelhaft, daß sie Zwillinge sind, so muß, da hausgesetzliche Bestimmungen nicht im Wege stehen, auch hier der für das öffentliche Recht weiter geltende Grundsatz des A. L.-R. I, 1 §§ 14 - 16 Anwendung finden, wonach in erster Linie die frühere Geburt und, wenn diese zweifelhaft ist, das Los entscheidet. Sollte dagegen jemals beim Tode eines Königs in Frage stehen, ob noch ein Abkomme aus der älteren Linie zu erwarten ist, so würde die demnächst berechnigte jüngere Linie vorläufig von der Thronfolge ausgeschlossen sein, und die Einsetzung einer Regentschaft erforderlich werden. Erst nachdem die Geburt erfolgt ist oder feststeht, daß eine solche nicht mehr erfolgen wird, kann die endgültige Entscheidung über die Thronfolge erfolgen.

§ 31. Die außerordentliche Thronfolge¹⁾.

Nach Erledigung der ordentlichen Thronfolge soll es nach der herrschenden Ansicht noch verschiedene außerordentliche Gründe geben, vermöge deren jemand nach Aussterben des königlichen Hauses die Thronfolge entweder für den ganzen Staat oder in einzelne Teile des Staatsgebietes erwirbt.

⁵⁾ Sten. Ber. der 2. Kammer 1849/50, Bd. 4, S. 1923 ff.

¹⁾ Vgl. Müller § 242; Bachariä § 74; Böpfl §§ 252 ff.; v. Rönne-Born, Bd. 1, S. 225; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 190 ff. Vgl. im übrigen die zu § 28 angegebene Literatur.

Unter diesen angeblichen außerordentlichen Successionsgründen kommen in erster Linie in Betracht die sogenannten Erbverbrüderungen²⁾. Diese Erbverbrüderungen tauchen unter dem hohen Adel im 14. Jahrhundert ziemlich zahlreich auf. Ihr juristischer Charakter besteht darin, daß nicht einzelne Personen, wie bei den gewöhnlichen Erbverträgen, sondern ganze fürstliche Familien sich ihre Besitzungen ganz oder teilweise für den Fall zuwenden, daß eine von ihnen erlöschen sollte. Nachdem verschiedene, von dem brandenburgischen Hause abgeschlossene Erbverbrüderungen, insbesondere die mit den piastischen Fürsten von Liegnitz, Brieg und Wohlau ihre Erledigung gefunden haben, wird gegenwärtig noch eine fortdauernde Bedeutung beigemessen der Erbverbrüderung zwischen den Häusern Sachsen, Hessen und Brandenburg³⁾. Diese wiederholt erneuerte Erbverbrüderung wurde zuerst 1373 zwischen Sachsen und Hessen geschlossen, während Brandenburg am 29. April 1457 zu Nürnberg beitrug, aber auch bei den späteren Erneuerungen, der letzten im Jahre 1614, zugezogen wurde⁴⁾.

Nach dieser Erbverbrüderung, wie sie mit dem Zutritte Brandenburgs eingegangen wurde, ist das gegenseitige Erbverhältnis folgendermaßen geordnet. Beim Aussterben Hessens erhält Sachsen zwei Drittel, Brandenburg ein Drittel der hessischen Lande, beim Aussterben Sachsens Hessen zwei Drittel einschließlich der Kurwürde, Brandenburg ein Drittel. Sollte Brandenburg aussterben, so teilen sich in sein Gebiet Sachsen und Hessen zu gleichem Rechte, d. h. jeder erhält die Hälfte, doch soll Hessen die brandenburgische Kurwürde zufallen.

Während die Rechtsgültigkeit dieser Erbverbrüderung, soweit es sich um Sachsen und Hessen handelte, allseitig anerkannt wurde, zog die Reichspublizistik sie bezüglich Brandenburgs in Zweifel, da nach dessen Zutritte eine kaiserliche Bestätigung nicht erfolgt sei. Diesen Bedenken gegenüber machte namentlich Pütter darauf aufmerksam,

²⁾ Vgl. B e s e l e r, Die Lehre von den Erbverträgen, Göttingen 1835 ff., Bd. 2, Abt. 2, und die dort angegebene Literatur.

³⁾ Vgl. besonders J. J. M o s e r, Familienstaatsrecht, Teil I, S. 1017; W e i ß e, Sächsisches Staatsrecht, 1824 ff., Bd. 1, S. 81; P ü t t e r, Primae lineae § 59; E. L ö n i n g, Die Erbverbrüderungen zwischen den Häusern Sachsen, Brandenburg und Hessen, Frankfurt a. M. 1867.

⁴⁾ Die Erbverbrüderungen von 1373 und 1614 sind abgedruckt bei S. S c h u l z e, Hausgesetze, Bd. 2, S. 36 ff.

daß eine allgemeine kaiserliche Bestätigung aller früheren Erbverbrüderungen zu sehen sei in der Wahlkapitulation Kaiser Leopolds I. von 1658, Art. 6, wo es heißt: „Wie Wir dann auch die vor diesem unter ihnen den Reichsconstitutionibus gemäß gemachte uniones, gleichergestalt zuförderst aber die unter Kurfürsten, Fürsten und Ständen aufgerichteten Erbverbrüderungen hiermit confirmiren und approbiren.“ In der That erledigt sich durch diese ganz allgemeine kaiserliche Bestätigung der aus dem früheren Reichsrechte gegen die Rechtsgültigkeit der Erbverbrüderung erhobene Zweifel.

Dagegen stehen ihr vom Standpunkte des heutigen preussischen Staatsrechtes zwei Gründe entgegen, welche die fortdauernde Wirksamkeit der Erbverbrüderung ausschließen. Die Erbverbrüderung setzt nach Aussterben des brandenburgischen Hauses Teilung seiner Lande zwischen Sachsen und Hessen fest. Verfassungsmäßig ist jedoch die preussische Monarchie ein Einheitsstaat, kann also niemals geteilt werden. Es mag hier davon abgesehen werden, daß die Rechtsfrage vom sächsischen und hessischen Standpunkte aus ähnlich liegt, da auch diese Staaten sich inzwischen verfassungsmäßig zu unteilbaren Einheitsstaaten entwickelt haben⁵⁾. Jedenfalls liegt hinsichtlich der Erbverbrüderung vom preussischen Standpunkte Unmöglichkeit der Erfüllung, nämlich der Teilung des Staatsgebietes unter zwei Häuser, vor⁶⁾.

⁵⁾ Beim Aussterben des sächsischen Hauses könnte vielleicht ein Ausfallsmittel gefunden werden. Das Haus Wettin herrscht durch seine verschiedenen Linien gegenwärtig in fünf deutschen Staaten. Da die sächsischen Gebiete an Preußen und Hessen erst nach vollständigen Aussterben des Hauses Wettin anfallen könnten, so würde der letzte Wettiner fünf verschiedene Staaten durch Personalunion unter seiner Herrschaft vereint haben. Es könnte also Preußen in einigen sächsischen Herzogtümern, Hessen in den übrigen sächsischen Staaten nachfolgen. Doch ist anzunehmen, daß mit der Unmöglichkeit der Erfüllung eines Vertrages auf der einen Seite der ganze Vertrag hinfällig wird. Ueberhaupt steht diese ganze Erbverbrüderung so sehr im Widerspruche mit den obersten Grundsätzen des heutigen Staatsrechtes, ist derart verwachsen mit einer gegenwärtig praktisch undurchführbaren patrimonialen Staatsanschauung, daß sie für das heutige preussische Staatsrecht nur noch als eine geschichtliche Erinnerung in Betracht kommen kann.

⁶⁾ Die Unzulässigkeit jeder Thronfolge, welche nicht Individualsuccession ist und daher eine Landesteilung erfordern würde, weist nach dem gegenwärtigen deutschen Staatsrechte wesentlich unter Hervorhebung derselben Gesichtspunkte wie der oben im Texte angeführten nach v. Werber in dem unter § 27 zitierten Aufsätze.

Aber auch abgesehen davon hat die Erbverbrüderung keinen Anspruch auf Rechtswirksamkeit mehr, da die Verfassungsurkunde sie nicht erwähnt. Zwar ist die Verfassungsurkunde keine umfassende Modifikation des preussischen Staatsrechtes, das bisherige öffentliche Recht ist also bestehen geblieben, soweit die Verfassungsurkunde es nicht abgeändert hat. In welcher Weise die Krone von einem Inhaber auf den anderen übergehen soll, ist aber in Art. 53 der Verfassungsurkunde bestimmt. Dieser kennt nur die ordentliche, nicht aber die außerordentliche Thronfolge, eine solche kann also schon aus diesem Grunde seit Erlaß der Verfassungsurkunde nicht mehr anerkannt werden.

Ebensowenig als ältere Erbverbrüderungen für Preußen Anspruch auf Gültigkeit haben, könnten gegenwärtig neue geschlossen werden, da die Verfassungsurkunde diesen Sukzessionstitel nicht kennt. Die Auffassung, wonach auch neue Erbverbrüderungen gültig sein sollen, jedoch nur unter Zustimmung des Landtages in den Formen der Verfassungsänderung⁷⁾, kommt im Grunde genommen auf dasselbe hinaus, macht sich jedoch einer juristischen Unklarheit schuldig. Würde eine neue Erbverbrüderung abgeschlossen und dementsprechend die Verfassungsurkunde abgeändert werden, so würde der Sukzessionstitel für das erbverbrüdete Haus nicht die Erbverbrüderung, sondern das preussische Verfassungsgesetz sein, während die Erbverbrüderung lediglich Beweggrund für Erlaß dieses Gesetzes wäre.

Die Ungültigkeit der Erbverbrüderungen vom Standpunkte des heutigen preussischen Staatsrechtes steht dagegen der fortdauernden Gültigkeit einseitiger Sukzessionsverträge nicht im Wege, durch welche dem preussischen Königshause ein Thronfolgerecht in andere Länder eingeräumt wird, ohne daß jedoch die Herrscherhäuser dieser Länder ein eventuelles Sukzessionsrecht auf preussisches Staatsgebiet hätten. Von dieser Art war das nunmehr durch antecipierte Erbfolge erfüllte Vertragsverhältnis des königlichen Hauses zu den fürstlichen Häusern Hohenzollern auf Grund der Verträge von 1695 und 1707. Noch jetzt steht in Geltung der Wittstocker Vertrag vom 12. April 1442⁸⁾,

⁷⁾ v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 225; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 190.

⁸⁾ Abgedruckt bei S. Schulze, Hausgesetze, Bd. 2, S. 208. Er hat am Montag vor St. Margarethen 1442 von Friedrich III. die kaiserliche Bestätigung erhalten und ist in den Jahren 1693, 1708, 1717

welcher dem königlichen Hause nach dem vollständigen Erlöschen des mecklenburgischen Mannesstammes ein Thronfolgerecht in Mecklenburg einräumt, während dem mecklenburgischen Hause ein solches auf keinen Teil des preussischen Staatsgebietes zusteht. Es handelt sich jedoch hier im wesentlichen um eine Frage des mecklenburgischen, nicht des preussischen Staatsrechtes.

Für einen Fall der außerordentlichen Thronfolge hat man ferner erklärt ein Testament des letzten Inhabers der Krone vom Mannesstamme des königlichen Hauses, wodurch über die weitere Thronfolge Verfügung getroffen wird. Es wird hierbei jedoch anerkannt, daß ein solches Testament der Zustimmung des Landtages in den Formen der Verfassungsänderung bedarf⁹⁾. Hier ist das rechtliche Verhältnis genau dasselbe wie bei einer neuen Erbverbrüderung. Den Sukzessionstitel bildet nicht das Testament, sondern das Verfassungsgesetz. Weshalb man aber hier überhaupt den privatrechtlichen Begriff des Testaments heranzieht, obgleich weder Inhalt noch Form der Verfügung diesem Begriffe entsprechen, ist vollständig unerfindlich. Es kann darin nur eine Nachwirkung patrimonialer, privatrechtlicher Anschauungen vom Staate gesehen werden, die um so unberechtigter erscheinen, als nicht einmal der Patrimonialstaat das Testament als Sukzessionstitel kannte.

Faßt man endlich den Inhalt des beim drohenden Aussterben des Mannesstammes zu erlassenden Verfassungsgesetzes, welches über die weitere Thronfolge Verfügung trifft, als außerordentliche Thronfolge auf, so steht diese Ausdrucksweise im Widerspruche mit dem Begriffe des positiven Rechtes als eines schon bestehenden. Das Staatsrecht und die Wissenschaft des positiven Staatsrechtes umfaßt nur die Rechtsnormen, welche bereits vorhanden sind, nicht aber diejenigen, welche vielleicht später einmal erlassen werden könnten. Andernfalls würde man sich in das Gebiet philosophischer Phantasien verlieren.

Alle diejenigen Rechtstitel, die man unter der Bezeichnung der außerordentlichen Thronfolge zusammengefaßt hat, haben demnach nicht den Charakter von Sukzessionsgründen. Die bereits abgeschlossenen Erbverbrüderungen sind vom Standpunkte des preussischen Staatsrechtes

und 1752 erneuert worden. Die kaiserliche Bestätigungsurkunde und den Erneuerungsvertrag vom 14. April 1752 siehe bei H. Schulze a. a. O. S. 214 ff.

⁹⁾ v. Büne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 225; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 193.

rechtsunwirksam. Bei neuen Erbverbrüderungen oder Testamenten würden nicht diese, sondern die auf Grund ihrer zu erlassenden Verfassungsgesetze den Rechtstitel für die Thronfolge bilden. Gesetze, die noch nicht erlassen sind, sondern erst in Zukunft vielleicht erlassen werden könnten, bilden aber keinen Gegenstand des positiven Staatsrechtes. Man muß demnach zu dem Ergebnisse gelangen, daß nach preussischem Staatsrechte eine außerordentliche Thronfolge überhaupt nicht besteht, sondern nur die in Art. 53 der Verfassungsurkunde vorgesehene ordentliche Thronfolge.

§ 32. Der Regierungsantritt¹⁾.

Aus dem Wesen der monarchischen Thronfolge als der Fortsetzung der Staatspersönlichkeit des verstorbenen Herrschers ergibt sich, daß das Land keinen Augenblick ohne Herrscher sein kann. Der Uebergang der Herrschaft von dem verstorbenen Herrscher auf den Nächstberechtigten vollzieht sich daher ohne jede weitere Handlung von Rechts wegen mit dem Augenblicke des Todes. Der Nächstberechtigte ist mit diesem Augenblicke Herrscher, auch wenn er es gar nicht sein will. Es muß ihm überlassen bleiben, auf die Herrschaft zu verzichten. Der Verzicht würde aber keine rückwirkende Kraft haben, sondern erst mit dem Zeitpunkte der Abdankung in Wirksamkeit treten.

Wenn nun auch rechtlich die Krone ohne jede weitere Willenserklärung übergeht, so sind doch gewisse Handlungen üblich, welche darlegen sollen, daß der neue Herrscher seine Herrschaft auch tatsächlich übernommen hat. Die tatsächliche Uebernahme der Herrschaft, welche in der Regel bald nach dem rechtlichen Anfall der Krone eintreten wird, den Beginn der Ausübung des Herrscherrechtes, nennt man den Regierungsantritt, und dieser wird durch eine Reihe äußerer Handlungen bezeichnet, von denen die eine in der Verfassungsurkunde vorgeschrieben, die übrigen bloß herkömmlich sind.

Art. 54 Abs. 2 der Verfassungsurkunde erfordert, daß der König in Gegenwart der vereinigten Häuser des Landtages das eidliche Gelöbniß leistet, die Verfassung des Königreiches fest und unverbrüch-

¹⁾ Vgl. Müller § 246; Bacharid § 56; Böpfl § 265; Gerber § 31; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 244; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 225 ff.; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 195 ff.

lich zu halten und in Uebereinstimmung mit ihr und den Gesetzen zu regieren²⁾). Die Frage, welche Rechtsfolgen sich an die Nichtbeobachtung dieser Vorschrift knüpfen, beantwortet sich danach, welchen juristischen Charakter man der Eidesleistung beilegt. Der König hat seine Herrschaft auszuüben innerhalb der gesetzlichen Schranken. Ueberschreitet er diese, so vertritt er nicht den wahren Staatswillen, er handelt gar nicht als König, sondern als Privatmann, und nur seine persönliche Unverletzlichkeit, die er nicht nur als König, sondern unbedingt genießt, schützt ihn davor, als Privatmann zur Verantwortung gezogen zu werden. Diese Verpflichtung, innerhalb der gesetzlichen Schranken zu regieren, d. h. den wahren Staatswillen zu vertreten und seine Stellung nicht zu Privathandlungen zu mißbrauchen, liegt dem Könige von seinem Regierungsantritte an ob, ohne daß er sie erst in der Form einer feierlichen Eidesleistung zu übernehmen brauchte. Die Eidesleistung begründet also keinerlei Verpflichtung, sondern bildet nur eine moralische Gewähr für die gesetzmäßige Regierung des Königs. Leistet also der König den Eid nicht, so wären seine Verpflichtungen in bezug auf die Regierung genau dieselben, als wenn er den Eid geleistet hätte. Die Eidesleistung ist eine für die staatsrechtlichen Pflichten des Königs gleichgültige Handlung.

Es könnte sich nur fragen, was zu geschehen hat, wenn der König den Eid nicht leistet und damit die von der Verfassung geforderte moralische Gewähr für seine Absichten einer gesetzmäßigen Regierung nicht darbietet. Nach dem Vorbilde der belgischen Verfassungsurkunde Art. 80, Abs. 2 und 3³⁾ haben auch einige deutsche Verfassungsurkunden⁴⁾ die Ausübung von Regierungshandlungen von der vorherigen Eidesleistung abhängig gemacht und damit einen mittelbaren Zwang zur Eidesleistung auf den Herrscher ausgeübt. Der Kommissionsentwurf der preussischen Nationalversammlung Art. 39 wollte sich dem belgischen Vorbilde ebenfalls anschließen, indem er

²⁾ Ueber diesen Eid siehe noch besonders v. Mönne-Korn, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 226 ff.

³⁾ „Il (d. h. der König) ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant: Je jure d'observer la constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.“

⁴⁾ Die Koburg-gothaische vom 3. Mai 1852 § 159 und die Oldenburgische vom 22. November 1852, Art. 197 § 3.

die Leistung des Eides „vor Ergreifung der königlichen Gewalt“ erforderte. Dagegen hat weder die oktroyierte noch die revidierte preußische Verfassungsurkunde diese Vorschrift übernommen⁵⁾.

Auch auf andere Weise kann die Eidesleistung nicht mittelbar erzwungen werden. Die Ministerverantwortlichkeit, wenn eine solche im Sinne der konstitutionellen Theorie in Preußen bestände, würde in diesem Falle wirkungslos sein, da die Minister nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde nur für Handlungen des Monarchen, die sie gegengezeichnet haben, nicht aber für Unterlassungen, die sie vielleicht selbst vermieden zu sehen wünschten, verantwortlich gemacht werden können⁶⁾. Die politische Verantwortlichkeit der Minister, die allenfalls in Betracht kommen könnte, ist jedenfalls kein rechtliches Zwangsmittel.

Die Eidesleistung des Königs ist also ohne die geringste staatsrechtliche Bedeutung. Die Nichtleistung zieht ebensowenig Rechtsfolgen nach sich, da die Leistung in keiner Weise erzwungen werden kann. Vorschriften, die nicht erzwingbare Handlungen anordnen, an die sich auch sonst keinerlei Rechtswirkungen anknüpfen, sind aber als solche instruktioneller Natur aufzufassen. Demnach ist auch die Bestimmung

⁵⁾ Die Ansicht v. *Rönne*, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 343, daß die vor der Eidesleistung ausgeübten Regierungskakte der staatsrechtlichen Gültigkeit entbehrten, da der König nur dann zu regieren berechtigt sei, wenn er seinerseits die ihm durch die Verfassung auferlegten Pflichten erfülle, ist völlig haltlos. Ein solches gegenseitiges Bedingtsein von Regierung und Eidesleistung kann ohne jede gesetzliche Grundlage nicht angenommen werden. Es ist auch praktisch undurchführbar, da der König dann nicht einmal den etwa nicht versammelten Landtag berufen könnte, um vor ihm den Eid zu leisten, ein Selbstversammlungsrecht der Volksvertretung aber wie in Belgien nach der preußischen Verfassungsurkunde für diesen Fall nicht besteht. Die Richtigkeit der im Texte ausgesprochenen Grundsätze ist bei der Thronbesteigung König Friedrichs III., der aus Gesundheitsrücksichten den Eid nicht leisten konnte, von keiner Seite bezweifelt worden. Richtig dagegen v. *Rönne-Born*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 227.

⁶⁾ Wenn v. *Rönne*, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 542 N. 5 die Minister für die Nichtleistung des Eides verantwortlich machen will, wenn sie Regierungskakte trotz der Unterlassung gegenzeichnen, so übersieht er, daß die Verfassungsmäßigkeit des einzelnen Aktes unabhängig ist von der Leistung des Eides, zur Gegenzeichnung gesetzmäßiger Regierungshandlungen aber eine Verpflichtung der Minister besteht.

des Art. 54 Abs. 2 der Verfassungsurkunde, welcher die Eidesleistung des Königs anordnet, als eine rein instruktionelle Vorschrift zu betrachten.

An Stelle der Eidesleistung hat König Friedrich III. unter Vorbehalt der späteren Leistung mittels einer den vereinigten Häusern des Landtages am 19. März 1888 mitgetheilten Allerhöchsten Botenschaft vom 17. März 1888 die Beobachtung der Verfassung und Geseze gelobt.

Herkömmlich ist es ferner, daß der König den Regierungsantritt durch eine Proklamation seinen Untertanen kundtut⁷⁾. Tugend welche rechtliche Bedeutung ist auch einer solchen Proklamation nicht beizumessen. Wenn auch üblich, ist sie doch keineswegs eine notwendige Handlung.

In dem ständischen Patrimonialstaate, der dem Verhältnisse des Herrschers zu den Untertanen den Charakter eines zweiseitigen Vertragsverhältnisses beilegte, war es üblich, daß beim Regierungsantritte jeder Teil seine Verpflichtungen eidlich bekräftigte. Der Landesherr bestätigte eidlich die Landesfreiheiten, d. h. die ständischen Rechte, wogegen ihm die Untertanen die Erbhuldigung leisteten. Beide Eide standen als Bekräftigung der wechselseitigen Verpflichtungen in unmittelbarer Verbindung miteinander⁸⁾. Mit dem Uebergange in die konstitutionelle Staatsform ist die eidliche Bestätigung der Landesfreiheiten hinfällig geworden, und an ihre Stelle der Verfassungseid des Königs getreten. Da aber beide Eide in wechselseitiger Verbin-

⁷⁾ Vgl. die Proklamation König Wilhelms I. „An mein Volk“ im Staatsanzeiger vom 7. Januar 1861, sowie diejenige König Friedrichs III. „An mein Volk“ vom 12. März 1888, König Wilhelms II. vom 18. Juni 1888 im Staatsanzeiger von demselben Tage. Ministerielle Gegenzeichnung solcher Erlasse ist nicht üblich.

⁸⁾ F. J. Moser, Von der Reichsstände Landen, S. 1172: „Wann man von irgend etwas im deutschen Staatsrechte sagen, daß es Reichsherkommen seye, so ist es dieses: daß alle Landesherrn bei Einnahme der Landes- oder Erbhuldigung ihrer Lande, Landstände und Untertanen Freiheiten zu bestätigen pflegen, ja bestätigen müssen, so daß die Huldigung und diese Bestätigung zwei ordentliche Correlata und unzertrennliche Stücke seynd.“ Die letzte Erbhuldigung fand in Preußen beim Regierungsantritte Friedrich Wilhelms IV. 1840 statt in Königsberg für Preußen und Posen, in Berlin für die zum Deutschen Bunde gehörigen Provinzen.

lung miteinander stehen, überdies der dem modernen Staatsbegriffe widersprechenden Anschauung eines Vertragsverhältnisses zwischen Landesherren und Untertanen entstammen, so kann auch der Huldisungseid nicht mehr als ein angemessener Ausdruck der heutigen staatsrechtlichen Verhältnisse gelten. Beim Regierungsantritte König Wilhelms I. nahm man daher von der Erbhuldigung Abstand, wenn man auch den Anspruch auf sie als Unrecht der Krone festhielt⁹⁾. Trotz der Festhaltung des Unrechtes auf die Erbhuldigung kann man sie aber als tatsächlich beseitigt ansehen, da mit der Aufhebung der Provinzialstände durch die neue Verwaltungsorganisation die Körperschaften fortgefallen sind, an welche früher die Leistung der Erbhuldigung anknüpfte, sie ist auch bei den Regierungswechseln von 1888 nicht wiederholt worden. Dagegen haben nach Art. 108 der Verfassungsurkunde die Mitglieder der beiden Häuser des Landtages und alle Staatsbeamten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung zu beschwören. Da dieser Eid der Person des Königs geleistet wird, so muß er seitens der genannten Staatsangehörigen bei jedem Regierungswechsel erneuert werden, auch wenn sie den Eid bereits früher geleistet haben. Ein allgemeiner Untertaneneid besteht dagegen in Preußen nicht.

An Stelle der Erbhuldigung hat beim Regierungsantritte König Wilhelms I. wieder die Krönung in Königsberg stattgefunden, welche zum erstenmal erfolgte, als König Friedrich I. die Königswürde annahm, bei dem Regierungsantritte der folgenden fünf Herrscher aber unterblieben war. Nach der Proklamation vom 3. Juli 1861 wollte

⁹⁾ Vgl. Proklamation des Königs Wilhelm vom 3. Juli 1861 — Staatsanzeiger 1861, Nr. 160 —: „Unsere Vorfahren in der Krone haben uns das ehrwürdige Herkommen überliefert, daß den Königen Preußens beim Regierungsantritte von dem Lande eine Erbhuldigung geleistet worden. Wir halten dieses Herkommen als ein unverbrüchliches Unrecht unserer Krone fest und wollen es ebenso unseren Nachfolgern in der Regierung gewahrt wissen. In Betracht der Veränderungen aber, welche in der Verfassung der Monarchie unter der reich gesegneten Regierung unseres vielgeliebten Bruders König Friedrich Wilhelm IV. hochseligen Andenkens eingetreten sind, haben Wir beschlossen, anstatt der Erbhuldigung die feierliche Krönung zu erneuen, durch welche von unserem erhabenen Ahnherrn König Friedrich I. die erbliche Königswürde in unserem Hause begründet worden.“

der König durch diese Feier von dem geheiligten und in allen Zeiten unvergänglichen Rechte der Krone, zu der der König durch Gottes Gnade berufen worden, Zeugnis ablegen und von neuem das durch eine glorreiche Geschichte geknüpft Band zwischen dem königlichen Hause und dem Volke Preußens befestigen. Die Krönung ist demnächst am 18. Oktober 1861 zu Königsberg erfolgt.

Da der Eid auf die Verfassung, das Besignahmepatent und die Krönung den Regierungsantritt, d. h. die Tatsache der Übernahme der Regierung im Gegensatz zu dem bloßen rechtlichen Anfall der Krone bezeichnen, so können diese Handlungen nur von einem Könige vorgenommen werden, der nicht minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren. Sollte die Krone einem regierungsunfähigen Mitgliede des königlichen Hauses zufallen, so würde es jene Handlungen erst vorzunehmen haben, wenn der Verhinderungsgrund gehoben ist, und der König tatsächlich die Regierung übernimmt. Auch die Erbhuldigung, falls sie bei einem Regierungswechsel wieder angeordnet werden sollte, würde als Gegenleistung der erst mit dem Regierungsantritte zu leistenden eidlichen Verpflichtung des Herrschers bis zu dessen Regierungsantritte zu verschieben sein. Dagegen ist der in Art. 108 der Verfassungsurkunde vorgeschriebene Eid für die Mitglieder der beiden Häuser des Landtages und alle Staatsbeamten sogleich nach einem Regierungswechsel zu leisten, ohne Rücksicht darauf, ob der König die Regierung angetreten hat oder nicht. Es ergibt sich dies daraus, daß bei diesem Eide der König keinerlei Regierungstätigkeit ausübt, die Staatsangehörigen sich aber auch einem regierungsunfähigen Könige gegenüber zur Treue und zum Gehorsam verpflichten können, da er verfassungsmäßig durch den Regenten vertreten wird.

§ 33. Der Verlust der Herrschaft¹⁾.

Der natürlichste und regelmässigste Fall der Beendigung der Herrschaft ist der Tod des Königs. Dieser Beendigungsgrund ist so selbstverständlich, daß die Verfassungsurkunde gar nicht für nötig hält,

1) Müller § 255; Zachariä § 84; Böpfl §§ 277ff; v. Gerber § 32; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 274; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 231; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 221.

ihn noch besonders zu erwähnen. Mit dem Augenblicke des Todes verwirklicht sich die Thronfolge, und der neue Herrscher tritt an die Stelle des verstorbenen.

Die Herrschaft kann aber schon bei Lebzeiten des Königs auf den nächstberechtigten übergehen. Der gegenwärtig einzige Fall, in dem dies möglich wäre, ist die Abdankung des Königs²⁾. Die Verfassungsurkunde erwähnt sie zwar ebenfalls nicht, doch ist an ihrer rechtlichen Zulässigkeit nicht zu zweifeln. Der Herrscher gibt durch die Abdankung das ihm bisher zustehende Herrscherrecht auf. Aus dem Wesen des preussischen Königtums ergibt sich aber für den notwendigen Inhalt der Abdankung zweierlei.

Mit der Aufgabe des Herrscherrechtes seitens des zeitigen Inhabers ist der Thron ebenso erledigt, als wenn der König gestorben wäre. Es hat demnach mit dem Augenblicke, in dem die Abdankung ausgesprochen ist, die verfassungsmäßige Thronfolge einzutreten. Die Abdankung darf keine Bestimmung enthalten, welche mit der verfassungsmäßigen Thronfolge im Widerspruche steht³⁾. Insbesondere ist die Beifügung der Bemerkung, daß die Abdankung zugunsten einer bestimmten Person geschehe, entweder überflüssig oder rechtswidrig. Wird in der Abdankung ausgesprochen, daß sie geschehe zugunsten des verfassungsmäßigen Thronfolgers, so ist dies etwas ganz Selbstverständliches, sie dürfte gar nicht zugunsten einer anderen Person geschehen. Keineswegs ist die Bemerkung so aufzufassen, als ob der abdankende König nach dem Wegfalle seines Nachfolgers sich sein Recht

²⁾ Vgl. Abraham, Der Thronverzicht nach deutschem Staatsrecht, Berlin 1906; v. Frisch, Der Thronverzicht, Tübingen 1906.

³⁾ Dies ist bereits anerkannt in dem Pactum Fridericianum von 1752 § 6 — S. Schulze, Hausgesetze, Ab. 3, S. 743 —: „. . . vereinbaret und verglichen, daß die einmal festgesetzte Successions-Ordnung auf kein Arth und Weise alteriret, geändert noch eingeschränket, noch weniger einem Agnaten Unseres Hauses gestattet werden solle, Sein künstliches Successions-Recht (falls Er sich dessen freywillig begeben wollte) einem andern Agnaten vorläufig zu cediren und einzuräumen als nur allein demjenigen, welcher unmittelbar nach ihm das nächste Recht zur Erbfolge hat und wann jener und Seine Descendenz nicht vorhanden wären, an dessen Stelle immediate zu succediren hätte; Gestalten keine andere Cessio juris succedendi, als nur an den nächst folgenden Agnaten stattfinden, alles andere aber vor nichtig und ungültig im ganzen Gesammt-Hause geachtet werden solle.“

auf die Krone vorbehalte. Der Herrscher, welcher einmal auf die Krone verzichtete, hat sie damit für immer verloren und könnte sie höchstens auf Grund eines besonderen Verfassungsgesetzes wieder erlangen. Ist dagegen die Abdankung erfolgt zugunsten einer anderen Person als des nächsten Thronberechtigten, so ist damit zwar der Wille des Herrschers, auf die Krone zu verzichten, ausgesprochen, die beigelegte Bemerkung hat aber als gesetzwidrig keinen Anspruch auf rechtliche Bedeutung.

Aus der Natur des monarchischen Staates folgt ferner, daß die gesamte Staatsgewalt rechtlich in dem Könige vereinigt sein, und alle Macht von ihm ausgehen muß. Es ist daher unzulässig, daß der abdankende Herrscher sich irgend welche anderen Rechte vorbehält als Ehrenrechte. Der Nachfolger tritt vollständig und in jeder Beziehung an die Stelle des abdankenden Herrschers. Dieser verliert die staatliche Persönlichkeit, welche auf den Nachfolger übergeht, und wird ein Untertan des letzteren, und zwar tritt er in die bevorrechtetste Klasse der Untertanen, in das königliche Haus, wieder ein, dem er vor seinem Regierungsantritte angehörte.

Abgesehen von dem Tode und der Abdankung des Herrschers gibt es keinen Grund für den Verlust der Herrschaft. Insbesondere ist die Absetzung des Herrschers staatsrechtlich unmöglich⁴⁾.

Die Absetzung war möglich und fand vielfach statt im alten Reiche, da die einzelnen Landesherren diesem untertan waren, also eine höhere Macht bestand, welche absetzen konnte. Während das Reich gegen die Mißwirtschaft kleiner Reichsgrafen noch bis in die letzten Zeiten seines Bestehens einschränkt, vermochte es freilich nichts gegen größere

⁴⁾ Vielfach erörtert ist die Frage bei Gelegenheit der Verjagung des Herzogs Karl von Braunschweig. Die Mehrheit des Bundestages, unter ihr Preußen und Hannover, sprach sich für die Zulässigkeit der Absetzung durch den Bund und die Aagnaten aus, wobei sich unzweifelhaft die Nachwirkung früherer patrimonialen Anschauungen zeigt. Die Minderheit des Bundestages, insbesondere Oesterreich, vertrat aber schon die richtige Ansicht, daß nur die Einsetzung einer Regentenschaft zulässig sei. Vgl. Klüber § 255; Köpfl, Bd. 1, § 279, und die Schrift: „Der Aufstand in der Stadt Braunschweig am 6. und 7. September 1830 und der bestehende Unfall des Herzogtums Braunschweig,“ Leipzig 1858. Der Beschluß der Mehrheit des Bundestages war trotz der Bedenken, die er erregen mußte, für die weitere Behandlung der braunschweiger Angelegenheit maßgebend.

Staaten und ihre Landesherren, wie der Rechtsprozeß gegen Friedrich dem Großen zeigt.

Eine Absetzung war ferner möglich durch die Agnaten im Patrimonialstaate, der Land und Leute als ererbtes Familiengut, den Landesherren nur als Vertreter seiner Familie betrachtet. Diese patrimoniale Auffassung hat bis tief in das 19. Jahrhundert theoretisch und praktisch fortgewirkt⁵⁾. Derzeit bedarf sie als mit dem Wesen des modernen Staates in Widerspruch stehend keiner Widerlegung mehr.

Eine Absetzung ist endlich möglich durch das souveräne Volk auf dem Boden der Volkssouveränität. Diese besteht aber in Deutschland nicht.

Auch das neue Reich ist zwar in gewissen Beziehungen den Einzelstaaten übergeordnet. Träger der Reichsstaatsgewalt sind aber die in ihren Landesherren verkörperten Einzelstaaten als Gesamtpersönlichkeit des Reiches. Die deutschen Landesherren sind jedenfalls nicht Untertanen der Reichsstaatsgewalt geworden.

Somit fehlt es an jeder höheren Gewalt, die einen deutschen Landesherren absetzen könnte.

Daß ein Thron durch Revolution verloren gehen kann, ist allerdings eine unbestreitbare geschichtliche Tatsache. Aber der Rechtsbruch entzieht sich staatsrechtlicher Erörterung.

Die Krone kann also nur durch den Tod oder die freie Willensentschließung des Herrschers von einer Person auf die andere übergehen. Wohl aber ist es möglich, daß unter Aufrechterhaltung des Herrscherrechtes die Ausübung der Herrschaft wegen zeitiger oder dauernder Verhinderung dem Könige entzogen wird. Die Verfassungsurkunde Art. 56 kennt zwei Fälle der Entziehung der Ausübung der Herrschaft unter Aufrechterhaltung des Herrscherrechtes, die Minderjährigkeit des Königs und dessen sonstige dauernde Verhinderung, selbst zu regieren. In dem ersteren Falle kann der König trotz des

⁵⁾ Die Ansicht von B ö p f l § 279, das Recht der fürstlichen Agnaten, unter gewissen Umständen bis zur förmlichen Entsetzung des regierenden Herren vorzuschreiten, könne als fundamentalherkömmliches in Deutschland bezeichnet werden, ist nur für den Patrimonialstaat richtig. Mit dem heutigen Staatsbegriffe ist sie unvereinbar, wie sich aus den obigen Ausführungen des Textes ergibt. Uebrigens steht B ö p f l mit seiner Ansicht ziemlich allein da.

Anfalles der Krone die Regierung gar nicht antreten, in dem zweiten Falle dagegen kann die Regierung schon angetreten sein, der König wird während seiner Regierung dauernd regierungsunfähig, so daß ihm die Ausübung der Herrschaft entzogen werden muß⁶⁾. Diese Entziehung der Ausübung erfolgt nicht für immer, das Herrscherrecht und die Ausübung der Regierung können nicht für alle Zeiten verschiedenen Personen zustehen. Die Natur des Regierungshindernisses kann aber allerdings derart beschaffen sein, daß tatsächlich dem Herrscher während der ganzen Dauer seiner Herrschaft die Ausübung der Regierung entzogen bleiben muß.

Kap. III.

Ausübung der Herrschaft für den König.*)

§ 34. Fälle der Regentschaft.

Mit dem Worte „Regent“ bezeichnete man früher den Monarchen, besonders das Naturrecht liebte diese Bezeichnung. Erst das neuere Staatsrecht verwendet das Wort zur besonderen Bezeichnung des gesetzlichen Vertreters des Monarchen.

⁶⁾ Dieser zweite Fall lag vor bei der einzigen Entziehung der Ausübung der Regierung, welche die preussische Geschichte kennt, der Krankheit König Friedrich Wilhelms IV. und der dadurch notwendig gewordenen Einsetzung einer Regentschaft.

*) Vgl. Müller § 247; Zachariä §§ 80 ff.; BöpfI §§ 241 ff.; v. Werber § 34; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 254; v. Büne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1 S. 234 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 205 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 43 ff.; v. Linder, Abhandlung von der Vormundschaftsbestellung bei Privat- und erlauchten Personen, 2 Teile, Jena 1790—91; M. Müller, Ueber Regentenbevormundung, Ilmenau 1822; C. W. Schenk, Ueber Regentenbevormundung, Stände und ständische Verfassung, Ilmenau 1823; S. BöpfI, Die Regierungsvormundschaft im Verhältnis zur Landesverfassung, Heidelberg 1830; J. Fr. Reitemeyer, Grundsätze der Regentschaft in souveränen und abhängigen Staaten, Berlin 1879; v. Kirchenheim, Die Regentschaft, Leipzig 1880; Sande, Regentschaft, Breslau 1887; Dieckmann, Regentschaft und Stellvertretung, Hannover 1888; Peters, Regentschaft und Regierungsstellvertretung, Breslau 1889; Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und dem Deutschen Reiche im Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 6 (1891),

Aus den Erörterungen über das Thronfolgerecht ergab sich bereits, daß die Krone jemandem zufallen oder verbleiben kann, der körperlich oder geistig unfähig ist, die Regierung selbst zu führen. In diesen Fällen muß notwendig eine Trennung des Herrscherrechtes von der Ausübung der Herrschaft eintreten. Art. 56 der Verfassungsurkunde bezeichnet als solche Fälle die Minderjährigkeit des Königs oder dessen sonstige dauernde Verhinderung, selbst zu regieren. Den Grund für die Entziehung der Ausübung der Herrschaft und die Einsetzung einer Regentschaft bildet also jede dauernde Regierungsverhinderung des Königs. Als besonderer Fall einer solchen Verhinderung wird hervorgehoben die Minderjährigkeit des Königs.

Die Minderjährigkeit des Königs, der an sich wichtigste und häufigste Grund für die Einsetzung einer Regentschaft, ist in der bisherigen preussischen Geschichte noch nicht vorgekommen. Die Goldene Bulle, Kap. VII § 4, hatte bereits für die Kurfürsten den Großjährigkeitstermin auf das 18. Lebensjahr festgestellt. In Uebereinstimmung damit befand sich die Hohenzollernsche Hausverfassung, welche die staatsrechtliche wie privatrechtliche Großjährigkeit aller Mitglieder des königlichen Hauses mit dem vollendeten 18. Lebensjahre eintreten ließ¹⁾. Für den König ist nunmehr auch verfassungsmäßig bestimmt, daß seine Volljährigkeit mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintritt. Fällt die Krone einem minderjährigen Könige zu, so gehen sofort mit dem Tode des vorigen Königs Herrscherrecht und Ausübung der Herrschaft auf verschiedene Personen über. Die Regentschaft nimmt also ihren Anfang nicht während der Regierungszeit des Herrschers, sondern gleichzeitig mit deren Beginn und dauert so lange wie die Minderjährigkeit des Herrschers.

Außer der Minderjährigkeit wird als Grund für die Regentschaft angeführt die sonstige dauernde Regierungsunfähigkeit des

S. 489 ff.; Freund, Die Regentschaft nach preussischen Staatsrecht (aus Vrie und Fleischmann, Abhandlungen Heft 6), Breslau 1903. Die ältere Literatur ist wegen der Vermengung der staatsrechtlichen Regentschaft mit der privatrechtlichen Vormundschaft für das heutige Recht zum größten Teile wertlos. Insbesondere der Regentschaft in Preußen für Friedrich Wilhelm IV. behandeln die Aufsätze über die Regentschaftsfrage in Preußen in den Preuß. Jahrb., Bd. 2, S. 351 ff., 438 ff., und Materialien zur Geschichte der Regentschaft in Preußen, Berlin 1859.

¹⁾ Vgl. § 57.

Herrschers. Was unter der dauernden Regierungsunfähigkeit zu verstehen ist, läßt sich wenigstens nach negativer Richtung feststellen durch deren besonderen Fall, die Minderjährigkeit. Da auch diese nach den bestimmten Worten des Gesetzes als dauernde Unfähigkeit aufzufassen ist, so kann jedenfalls nicht erfordert werden, daß die Verhinderung eine bestimmte Zeit bereits gedauert hat. Im Gegentheil muß, sobald die Regierungsunfähigkeit sich herausstellt, sofort die Einsetzung einer Regentschaft stattfinden, wie auch für den minderjährigen König unmittelbar mit dem Thronaufalle die Regentschaft eintritt. Es kann aber auch kein Erfordernis sein, daß die Verhinderung voraussichtlich längere Zeit dauern wird. Für den minderjährigen König muß eine Regentschaft eintreten, selbst wenn er bereits in einigen Tagen das 18. Lebensjahr vollendet. Gleichwohl wird die Minderjährigkeit als dauernde Unfähigkeit angesehen.

Schließt man von dem besonderen Falle auf den allgemeinen Grundsatz, so kann weder vor noch nach Eintritt der Regentschaft eine bestimmte Dauer des Hindernisses erforderlich sein. Vielmehr muß bei jedem Hindernisse, welches den König absolut und in jeder Beziehung von der Regierung fernhält, wie Geisteskrankheit, Kriegsgefangenschaft, sofort die Regentschaft eintreten. Auch der Blinde und Taubstumme, der zwar privatrechtlich handlungsfähig bleibt, muß wegen der Unsicherheit in der Feststellung des königlichen Willens als regierungsunfähig angesehen werden. Dagegen kann nicht jedes Hindernis, welches den König nicht handlungsunfähig macht, sondern ihn nur augenblicklich tatsächlich von der Vornahme von Regierungshandlungen abhält, wie z. B. Krankheit, ohne weiteres als Regierungshindernis gelten. Der König kann hier wenigstens noch die Regierungshandlung vornehmen, einen Stellvertreter zu ernennen, und wenn er selbst eine Stellvertretung nicht für erforderlich hält, steht es den Agnaten nicht zu, die Regentschaft zu übernehmen. Erst wenn die Arbeitsunfähigkeit des Herrschers zur absoluten Handlungsunfähigkeit wird, hat eine Regentschaft einzutreten, ohne Rücksicht darauf, ob der Herrscher für eine Stellvertretung gesorgt hat oder nicht.

Die dauernde Verhinderung, welche verfassungsmäßig die Regentschaft notwendig macht, bezeichnet also in keiner Weise die Zeitdauer der Verhinderung, sondern den Grad der Unfähigkeit. Es wird damit der Eintritt der Regentschaft ausgeschlossen, wenn der Herrscher nur tatsächlich verhindert ist, die Regierungsarbeiten vorzunehmen. Dauernde

Verhinderung ist nur die rechtliche Handlungsunfähigkeit. Welche Ursachen diese absolute Handlungsunfähigkeit begründen, ist eine Frage der Gesetzesanwendung auf den einzelnen Fall. Zweifellos gehört hierher außer der gesetzlich als Hinderungsgrund anerkannten Minderjährigkeit Geisteskrankheit des Herrschers, aber auch Kriegsgefangenschaft, sowie jedes schwere körperliche Leiden, welches den Herrscher handlungsunfähig macht.

Als dauernde Verhinderung ist auch der in der Verfassungs-urkunde nicht erwähnte Fall aufzufassen, daß beim Tode des Königs noch die Geburt eines Agnaten zu erwarten ist, dem als dem nächsten Thronberechtigten die Krone zufallen würde. Unzweifelhaft ist der noch zu erwartende König dem bereits geborenen minderjährigen Könige gleichzustellen, so daß also eine Regentschaft einzutreten hätte. Bedenken könnte nur der Umstand erregen, daß möglicherweise demnächst kein König geboren wird. Es sind hier zwei Möglichkeiten denkbar. Entweder der nach dem Embryo nächstberechtigte Agnat übernimmt die Regierung als König, hat sie aber niederzulegen, sobald ein König geboren wird, und nur als Regent weiter zu regieren, oder er übernimmt die Regierung als Regent, sie wird aber von Anfang an nach rückwärts hin als Königsherrschaft betrachtet, falls kein König geboren wird. Wenn man sich gegen den letzteren Ausweg erklärt hat, weil eine Rückdatierung des Regierungsantrittes unmöglich sei²⁾, so übersieht man, daß die andere Möglichkeit, die Königsherrschaft des nächsten Agnaten, während ein ihm vorgehender Agnat wenigstens als Embryo vorhanden ist, vollkommen verfassungswidrig erscheint. Ueberdies steht es im Widerspruche mit dem monarchischen Prinzip, die Königsherrschaft gegen den Willen des Königs zeitlich zu beschränken. Dagegen erheben sich bei der Rückdatierung der Herrschaft keinerlei rechtliche Bedenken. Es sind vielmehr alle Regierungsmaßregeln, die der vermeintliche Regent im Namen des Königs ausgeübt hatte, als im eigenen Namen vorgenommene Regierungshandlungen zu betrachten³⁾. Der Thronanfall an einen Embryo kann daher niemals etwas anderes als die Einsetzung einer Regentschaft zur Folge haben.

²⁾ v. S i r c h e n h e i m, Regentschaft, S. 66.

³⁾ Entsprechender Fall bei bestrittener Thronfolge in Lippe 1905. Der Regent erwies sich hier tatsächlich als der berechtigte Fürst.

§ 35. Wesen der Regentschaft.

Das mittelalterliche Staatsrecht und das der meisten deutschen Staaten bis in die neueste Zeit lag noch überall mit dem Privatrechte im Gemenge. Wie der Staat, die Herrschaft über Land und Leute, den patrimonialen Charakter eines ererbten Familiengutes nur langsam und schwer abstreifen konnte, so war auch die staatsrechtliche und privatrechtliche Vertretung des regierungsunfähigen Landesherrn ein einheitliches Rechtsinstitut, das vorwiegend nach den Grundsätzen des Privatrechtes sich bestimmte. Noch jetzt sind die an die privatrechtlichen Gesichtspunkte erinnernden Bezeichnungen eines Regierungsvormundes oder einer vormundschaftlichen Regierung schwer auszurotten. Diese Regierungsvormundschaft bildete nur einen Teil des zwischen Staats- und Privatrecht hin und her schwankenden, aber doch vorzugsweise dem letzteren sich zuneigenden deutschen Privatsfürstentums. Der rechtliche Inhalt der Regierungsvormundschaft war die Sorge für das ererbte Familiengut, d. h. Land und Leute.

Für die kurfürstlichen Lande hatte diese Regierungsvormundschaft eine reichsgesetzliche Regelung erfahren durch die Goldene Bulle von 1356, welche unter Hervorhebung der am häufigsten vorkommenden Fälle dem nächsten Agnaten die Vormundschaft und Verwaltung übertrug¹⁾. In Uebereinstimmung damit sollten nach der Achillea von 1473, wenn ein Sohn des Kurfürsten unmündige Kinder hinterließ, die Brüder dieses Sohnes als Vormünder für das Land und den Besitz der Kinder sorgen²⁾. Diese ihrem Wesen nach durchaus privatrechtlichen Bestimmungen blieben in Preußen, wo die Bedürfnisse des

1) Aurea Bulla cap. VII, § 4: „Si principem electorem seu ejus primogenitum aut filium seniore[m] laicum mori et heredes masculo legitimos, laicos, defectum aetatis patientes, relinquere contingeret; tunc frater senior ejusdem primogeniti tutor eorum et administrator existat, donec senior ex his legitimam aetatem attigerit etc.“

2) „Nuch orden, setzen, meynen und wöllen wir, ob der obgenanten unser werntlichen Søn einer stürbe und unmündig Kinder, das alleu Söne, oder Söne und töchter wern, hinder Im verlassen würbe, so sollen der oder die andern sein werntliche brüder derselben Kinder vormünder sein, doch sollen sie in des verstorben bruders teil landes, das denselben gelassen kinden zustet, Rete ordnen und setzen, die mit dem Sen umbgem und getreulich handeln.“ Vgl. H. Schulte, Hausgesetz, Bd. 3, S. 685.

Großstaates sonst zu einer stärkeren Hervorkehrung der staatlichen Gesichtspunkte nötigten, bis in die neueste Zeit bestehen, so daß das Regentschaftsrecht als Regierungsvormundschaft einen Teil des fürstlichen Familienrechtes bildete. Es mochte zur Aufrechterhaltung dieser unhaltbaren Zustände die Tatsache beitragen, daß sich seit Jahrhunderten in dem brandenburgischen Herrscherhause die Notwendigkeit einer Regentschaft nicht herausgestellt hatte. Somit konnte sich glücklicherweise die Unzulänglichkeit der familienrechtlichen Bestimmungen bei der tatsächlichen Durchführung nicht ergeben. Erst die Verfassungsurkunde hat das Recht der Regentschaft von dem Privatfürstenrechte losgelöst und jenes im staatlichen Sinne geregelt und zwar kurz bevor durch die Krankheit König Friedrich Wilhelms IV. zum ersten Male in Preußen die Einsetzung einer Regentschaft erforderlich wurde. Das Recht der Regentschaft ist also ohne Rücksicht auf die frühere geschichtliche Entwicklung lediglich aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde zu entwickeln.

Aus dem Begriffe der Staatspersönlichkeit folgt, daß in dem monarchischen Staate stets ein Herrscher vorhanden sein muß, welcher alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt. Die über die Spanne eines menschlichen Lebens hinausgehende Person des Staates setzt sich daher mit dem Augenblicke des Todes des zeitigen Herrschers in der Person seines Nachfolgers fort. Es gibt also keinen Zeitabschnitt, in dem die in der natürlichen Person des Herrschers lebende Person des Staates nicht vorhanden wäre. Der Begriff des Staates als einer Herrschaft über Land und Leute erfordert aber eine fortgesetzte Tätigkeit. Ebensowenig wie das monarchische Herrscherrecht kann die Ausübung dieses Herrscherrechtes, die monarchische Herrschertätigkeit, je eine Unterbrechung erfahren. Da aber das Herrscherrecht einem Menschen zufallen kann, dem die Herrschertätigkeit durch Alter oder Gesundheit unmöglich ist, so muß in diesem Falle für die Ausübung der Herrschaft gesorgt werden. Ebenso unmittelbar wie das Thronfolgerecht die Herrschaft des neuen Königs an die des früheren Königs anknüpft, muß auch die Herrschertätigkeit des einen Menschen unmittelbar die des anderen fortsetzen³⁾. Dies geschieht durch das Rechtsinstitut der Regentschaft.

³⁾ Insofern bezeichnet Gerber a. a. O. die Regentschaft mit Recht als eine unvollkommene Art der Thronfolge.

Die Regentschaft ist eine gesetzliche Vertretung für den handlungsunfähigen Herrscher. Sie ist also Ausübung der Herrschaft für den Herrscher.

Sie ist Ausübung der Herrschaft. Darin liegt ausgesprochen, daß der Regent kein eigenes Herrscherrecht hat. Das Herrschaftsrecht bleibt dem Könige, der Regent hat dieses Recht nur durch Ausübung zu betätigen. Das Recht des Regenten ist also von dem des Herrschers abgeleitet, die Regentschaft beginnt und erlischt mit dem Herrscherrechte des regierungsunfähigen Königs. Dadurch ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß der Regent ein eigenes Recht auf diese Ausübung hat. Dieses Recht auf Ausübung ist aber immerhin wesentlich verschieden von dem Herrscherrechte selbst.

Der Regent hat ferner die Herrschaft auszuüben. Er übt jedes Recht aus, welches dem Herrscher zusteht, für diesen bleibt kein einziges Recht der eigenen Ausübung zurück. Diese vollständige Ausübung aller und jeder Herrscherrechte durch den Regenten entspricht allein dem Staatsbegriffe der Gegenwart. Wenn die Verfassungsurkunden anderer deutschen Staaten dem Regenten die Ausübung einzelner Herrscherrechte entziehen, und diese Rechte, da sie auch der Herrscher selbst nicht ausüben kann, ruhen lassen, so wirken hier veraltete privatrechtliche Anschauungen von der Vormundschaft nach⁴⁾. Nur eine Beschränkung besteht, der Regent kann für den Herrscher nicht abdanken, da er damit die Voraussetzung seiner eigenen Rechtsexistenz abschneidet⁵⁾.

Daraus, daß der Regent die gesamten Herrschaftsrechte nur ausübt, ergibt sich von selbst, daß er sie für eine andere Person ausüben muß, und diese kann keine andere sein als der Herrscher selbst.

Welche staatsrechtliche Stellung ergibt sich nun hieraus für den Regenten? Zweifellos ist der Regent nicht Herrscher, da die Herrschaft, die er übt, eine fremde ist. Er kann aber auch nicht Untertan sein. Denn das Wesentliche des Untertanenbegriffes ist das Unterworfensein

4) Eine Zusammenstellung dieser Bestimmungen deutscher Verfassungsurkunden siehe bei B ö p f l § 243.

5) Auch nicht für den dauernd Geisteskranken. Der Mißstand eines dauernd geisteskranken Monarchen läßt sich nur beseitigen, indem man durch eine Verfassungsänderung, die auch unter der Regentschaft möglich ist, zum älteren gemeinen deutschen Staatsrechte zurückkehrt und den dauernd Geisteskranken vom Throne ausschließt.

unter die Gebote des Herrschers. Nicht dem abstrakten Herrscherrechte, sondern deren fortlaufenden Betätigung ist der Untertan unterworfen. Diese fortlaufende Betätigung, die Ausübung der Herrschaft, geht nun von dem Regenten aus. Das Subjekt kann aber nicht gleichzeitig Objekt sein. Es könnte höchstens durch eine Fiktion dazu werden, und zu einer solchen Fiktion fehlt jede gesetzliche Grundlage. Der Regent ist also weder Herrscher noch Untertan.

Seine eigentliche Rechtsstellung ergibt sich aus dem Wesen der Staatspersönlichkeit. Der Staat ist Herrscher. Herrschaft ist aber Tätigkeit, sie ist undenkbar als rein abstraktes ruhendes Recht. Die Ausübung der Herrschaft ist dem Staatsbegriffe ebenso wesentlich wie das Herrscherrecht selbst. Herrscher und Regent vertreten also nur zwei Seiten derselben Staatspersönlichkeit, die begrifflich zusammengehören, aber bei der Unvollkommenheit des menschlichen Organismus zeitweise auf verschiedene Menschen übertragen werden müssen. Der Regent ist also staatsrechtlich mit dem Herrscher nur eine und dieselbe Person, die Staatspersönlichkeit.

Hieraus ergibt sich, daß der Regent bei Ausübung der Herrschaft dieselben Rechte genießt wie der König selbst. Insbesondere steht ihm auch die persönliche Unverantwortlichkeit zu. Der Allerhöchste Erlaß vom 7. Oktober 1858⁶⁾ forderte daher den bisherigen Stellvertreter des Königs, den Prinzen von Preußen, auf, „so lange, bis der König die Pflichten seines königlichen Amtes wiederum selbst werde erfüllen können, die königliche Gewalt in der alleinigen Verantwortlichkeit gegen Gott, nach bestem Wissen und Gewissen als Regent auszuüben und hiernach die weiteren Anordnungen zu treffen“. Der Allerhöchste Erlaß sah also gerade in der Unverantwortlichkeit den charakteristischen Unterschied der Regentschaft von der bloßen Stellvertretung. Daß jedoch alle Herrscherbefugnisse des Regenten keine eigenen, sondern fremde sind, kommt dadurch zum Ausdruck, daß er alle dem Könige zustehenden Regierungsrechte nur in dessen Namen ausübt⁷⁾. Dagegen geht die Ausübung derjenigen königlichen Rechte nicht auf den Regenten über, welche nicht in Beziehung stehen zu der Ausübung der königlichen Gewalt, sondern nur persönliche Ehrenrechte des Königs sind. Diese verbleiben, als mit der Regierungs-

⁶⁾ G.-G. 1858. S. 537.

⁷⁾ Art. 58 B.-U.: „Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus.“

tätigkeit nicht in Verbindung stehend, auch dem regierungsunfähigen Könige ungeschmälert. Der Regent genießt nicht die persönlichen Ehrenrechte des Königs, sondern nur die ihm nach seinem Stande, z. B. als Mitglied des königlichen Hauses, zustehenden Ehrenrechte.

Der erhöhte strafrechtliche Schutz des Herrschers gegen Mord, Mordversuch, Tätlichkeiten und Beleidigungen ist nicht ein Ehrenrecht des Herrschers, sondern ein Schutz des persönlich gewordenen Staates. Folgerichtig sollte man daher diesen erhöhten Schutz nicht nur dem Herrscher persönlich, sondern auch dem Regenten gewähren. Das Reichsstrafgesetzbuch steht jedoch noch auf einem anderen Standpunkte und verleiht dem Regenten keinen anderen Schutz als den Mitgliedern der landesherrlichen Häuser⁸⁾.

Eine Sonderstellung nimmt nur das Staatsministerium ein, wenn es nach Art. 57 der Verfassungsurkunde in Ermangelung eines volljährigen Agnaten oder sonstiger gesetzlichen Fürsorge die vorläufige Regentschaft zu führen hat. Zwar muß auch dem Staatsministerium die Ausübung der königlichen Gewalt in ihrem gesamten Umfange wie dem Regenten zugesprochen werden mit einer Ausnahme bezüglich des Erlasses eines Regentschaftsgesetzes, die auf einer besonderen gesetzlichen Bestimmung beruht⁹⁾. Das Staatsministerium vereinigt aber in sich die doppelte Eigenschaft des Regenten und des Ministeriums. Als Regent teilt es nun zwar die Unverantwortlichkeit des Königs, als Ministerium bleibt es verantwortlich. Alle seine Rechtshandlungen als Regent decken sich aber mit denjenigen als Ministerium. Die Unverantwortlichkeit des Regenten geht daher unter in der Verantwortlichkeit des Ministeriums. Diese Verantwortlichkeit des Ministeriums als Regent ist ausdrücklich anerkannt worden in Art. 58 Abs. 2 der Verfassungsurkunde¹⁰⁾.

Der Regent übt ein fremdes Herrscherrecht aus. Dieses staatliche Herrscherrecht muß allerdings ein originäres, von keiner anderen

⁸⁾ Mit Recht bezeichnet v. Kirchheim, Regentschaft, S. 110, diesen Standpunkt des Strafgesetzbuches als einen großen Mangel. Mit dem Wesen der Regentschaft, wie es in dem heutigen Staatsrechte zum Ausdruck gelangt ist, steht das Strafgesetzbuch in völligem Widerspruche. Doch sind diese Erörterungen de lege ferenda, die hier nicht weiter zu verfolgen sind.

⁹⁾ Vgl. § 36.

¹⁰⁾ Ueber die Auslegung dieser Stelle vgl. § 36.

irdischen Gewalt abgeleitetes sein. Ebenso wie die Originalität zum Wesen der staatlichen Herrschaft, gehört aber die Ableitung des Regierungsrechtes zu dem der Regentschaft. Der Regent leitet sein Recht auf Ausübung jeder einzelnen Regierungshandlung von dem Rechte des Herrschers her. Damit ist aber nicht ausgedrückt, in welcher Weise die Bestellung des Regenten erfolgen muß. Die Person des Regenten kann unmittelbar durch das Gesetz bezeichnet sein wie die des Königs. Maßgebend ist in diesem Falle allein der Staatswille, der mit dem Eintritte des Regenten dessen eigener Wille als Staatspersönlichkeit ist. Das Recht auf die Regentschaft ist dann ein ebenso ursprüngliches wie das auf die Krone, es ist von keiner anderen irdischen Gewalt abhängig. Die Regentschaft zeigt sich dann in der That als eine unvollkommene Art der Thronfolge. Nur die Ausübung der Herrschaft wird abgeleitet aus dem Rechte des Königs. Der Regent kann aber auch durch Staatsorgane, z. B. durch Wahl des Landtages, bestellt werden. Dann leitet sich das Recht auf die Regentschaft aus der Wahl des Landtages, das Recht auf Ausübung jeder einzelnen Regierungshandlung aus dem Herrscherrechte des Königs her. Da das Wesen der Regentschaft lediglich in der Ausübung fremder Herrscherrechte besteht, so ist die Art und Weise der Bestellung des Regenten für den Begriff der Regentschaft gleichgültig¹¹⁾. Die Bestellung ist nicht aus diesem Begriffe, sondern einzig und allein aus dem positiven Rechte zu entwickeln.

Während die belgische Verfassung Art. 82 und 83 durch das Gesetz nur die vorläufige Regentschaft der Minister regelt, den Regenten endgültig aber durch die Kammern bestellen läßt, hat die preußische Verfassungsurkunde Art. 56 ff. ein gemischtes System eingeschlagen. Die Regel bildet nach ihr das originäre, auf dem Gesetze beruhende Regentschaftsrecht des nächsten Agnaten. Nur in Ermangelung eines solchen tritt wie nach der belgischen Verfassung die vorläufige Regentschaft des Staatsministeriums und die endgültige Wahl des Regenten durch den Landtag ein. Schon aus dieser Vereinigung der verschiedenen Systeme ergibt sich, daß weder die Art der Bestellung

¹¹⁾ Unzutreffend erscheint es daher, wenn v. Kirchenheim, *Regentschaft*, S. 73, die Wahl des Regenten durch das Volk oder die Volksvertretung aus dem Prinzipie der Volkssouveränität herleiten will. Eine gewisse Verwandtschaft beider Einrichtungen soll damit nicht geleugnet werden.

des Regenten für den Begriff der Regentschaft wesentlich noch aus diesem Begriffe herzuleiten ist.

§ 36. Berufung zur Regentschaft.

Die jetzigen Bestimmungen der Verfassungsurkunde über die Berufung zur Regentschaft haben erst nach verschiedenen gesetzgeberischen Versuchen ihre gegenwärtige Gestalt erhalten. Die in so mannigfachen Beziehungen für die preussische Verfassungsurkunde als Vorbild dienende belgische Verfassung läßt in allen Fällen den Regenten durch Wahl der zu einer Versammlung vereinigten Kammern bestellen. Und zwar treten diese bei Minderjährigkeit des Königs ohne Berufung, bei dessen sonstiger Regierungsunfähigkeit auf Berufung der Minister, die vorher die Unfähigkeit festzustellen haben, zusammen¹⁾. Während der preussische Regierungsentwurf einer Verfassungsurkunde die Bestimmungen über die Regentschaft einem besonderen Gesetze vorbehalten wollte, schloß sich der Kommissionsentwurf der preussischen Nationalversammlung Art. 41, 42, 43 fast Wort für Wort an die belgische Verfassung an. Die Regentschaft des nächsten Agnaten war diesem Entwurfe noch fremd. Die Wahl des Regenten stand einzig und allein den Kammern zu, deren Berufung in derselben Weise erfolgte wie nach der belgischen Verfassung. Die oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, Art. 54—56, behielt zwar die Bestimmung bei, daß bei Minderjährigkeit des Königs die Kammern sich selbst versammelten, bei dessen sonstiger Regierungsunfähigkeit wurde jedoch die Berufung nicht dem Staatsministerium, sondern dem nächsten

¹⁾ Constitution belge: „Art. 81. Si, à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle. — Art. 82. Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les chambres réunies. — Art. 83. La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne. Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80. — Art. 84. Aucun changement à la constitution ne peut être fait pendant une régence.“

Zu Vergleiche mit diesen Bestimmungen sind die der jetzigen preussischen W.-U. eine ganz erhebliche Verbesserung, obwohl sie immer noch in manchen Beziehungen den Stempel des übereiligen Zustandes bringens tragen.

Agnaten zur Pflicht gemacht. Der nächste Agnat hatte jedoch kein endgültiges Recht auf Führung der Regentschaft, vielmehr lag ihre Anordnung einzig und allein den Kammern ob. Erst aus der Tätigkeit der Revisionskammern gingen die jetzigen Bestimmungen hervor, nach denen die Regentschaft des nächsten Agnaten die Regel bildet, und nur in Ermangelung eines solchen die Bestellung des Regenten durch den auf Berufung des Staatsministeriums zusammentretenden Landtag erfolgt.

Zur Regentschaft berechtigt ist derjenige volljährige Agnat, welcher der Krone am nächsten steht²⁾. Das Recht auf die Regentschaft ist daher bedingt durch zwei Erfordernisse, durch das nächste Recht auf die Krone und durch die Volljährigkeit. Die Regentschaft hat dasjenige männliche Mitglied des königlichen Hauses zu übernehmen, welches nach dem Tode des derzeitigen an der Regierung verhinderten Königs zur Thronfolge berechtigt sein würde. Es entscheidet also die gesetzliche Thronfolgeordnung. Erforderlich ist nach den Worten der Verfassungsurkunde fernerhin nur, daß dieser Agnat volljährig ist. Dieses Erfordernis der Volljährigkeit hebt aber nur eine einzelne Voraussetzung der Regierungsfähigkeit hervor. Als ein nicht ausdrücklich ausgesprochenes, aber selbstverständliches Erfordernis muß es gelten, daß der Agnat nicht selbst an der Regierung dauernd verhindert ist, wobei der Begriff der dauernden Verhinderung des Agnaten ebenso aufzufassen ist wie die des Königs³⁾. Das Erfordernis der Volljährigkeit des nächsten Agnaten ist also extensiv auszulegen als Erfordernis der Regierungsfähigkeit. An die Stelle des nächsten, aber regierungsunfähigen Agnaten des Königs tritt der demnächst berechtigte regierungsfähige Agnat. Maßgebend für das Recht auf die Regentschaft sind also zwei Gesichtspunkte, die Thronfolgeordnung und die Regierungsfähigkeit. Das Recht auf die Regentschaft richtet sich nach der Thronfolgeordnung unter der Voraussetzung der Regierungsfähigkeit.

Es könnte sich nur fragen, ob der nächste Agnat, welcher zur Zeit des Eintritts der Regentschaft regierungsunfähig, z. B. minderjährig war, aber während der Dauer der Regentschaft des demnächst

²⁾ Art. 56 B.-H.

³⁾ Dieser Fall lag z. B. in Bayern vor, als Prinz Luitpold 1886 die Regentschaft für König Ludwig II. übernahm, da der nächste Agnat des Königs, dessen Bruder Prinz Otto, ebenfalls geisteskrank war.

eintretenden nachfolgenden Agnaten regierungsfähig wird, ein Recht auf die bereits bestehende Regentschaft hat. Diese Frage ist zu verneinen. Der gegen die Bejahung der Frage geltend gemachte Grund, daß die für den Erwerb eines Rechtes bestehenden Voraussetzungen keineswegs selbstverständlich immer auch fortdauernde Bedingungen seiner Innehabung sind, ist zutreffend. Wenn man aber andererseits anführt, daß mit dem Wesen der Staatsoberhauptschaft schwerlich ein Satz vereinbar sei, der ihren gar zu häufigen Wechsel bedinge¹⁾, so ist dies ein Zweckmäßigkeitsgrund, der vielleicht für den Gesetzgeber, aber nicht für die Anwendung des positiven Rechtes maßgebend sein kann. Die Person des Regenten ist bezeichnet durch das Gesetz. Dieses beruft aber zur Uebernahme der Regentschaft bei Regierungsunfähigkeit des Königs den nächsten regierungsfähigen Agnaten. Hiermit kann nur derjenige gemeint sein, welcher zur Zeit des Eintritts der Notwendigkeit der Regentschaft der nächste regierungsfähige Agnat ist. Wollte man annehmen, daß er nur solange Regent sei, als er wirklich dem Throne am nächsten stehe, so würde hierin eine zeitliche Beschränkung seines Regentschaftsrechtes liegen. Beschränkungen von Rechten sind aber nicht zu vermuten, sondern bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Da eine solche fehlt, so ist nicht anzunehmen, daß der zur Zeit des Eintritts der Notwendigkeit der Regentschaft nächste regierungsfähige Agnat die Regentschaft verliert, wenn er während ihrer Dauer aufhören sollte, der nächste regierungsfähige Agnat zu sein. Anders wäre die Sache natürlich, wenn nach Wegfall des Grundes für die Regentschaft und deren Aufhören sich wiederum die Notwendigkeit der Regentschaft ergeben sollte. Hier läge keine Fortsetzung der alten Regentschaft, sondern der Eintritt einer neuen vor, und auf diese hätte der nunmehr nächste regierungsfähige Agnat ein ausschließliches Recht.

Falls kein regierungsfähiger Agnat vorhanden ist, und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen ist, hat das Staatsministerium die beiden Häuser des Landtages zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zu dessen Austritt der Regentschaft führt das Staatsministerium die Regierung²⁾.

¹⁾ So v. Gerber a. a. O.

²⁾ Art. 57 B.-U.

In Ermangelung eines regierungsfähigen Agnaten soll also in erster Linie schon vorher für den Fall, daß sich die Notwendigkeit der Regentschaft ergeben sollte, gesetzliche Fürsorge getroffen werden. Da die Verfassungsurkunde eine „gesetzliche“ Fürsorge vorsieht, so ist für die betreffende Anordnung nur die Form eines gewöhnlichen Gesetzes, d. h. die Willensübereinstimmung des Königs und der beiden Häuser des Landtages erforderlich. Dem förmlichen Gesetze steht aber die Notverordnung im Sinne des Art. 63 der Verfassungsurkunde grundsätzlich gleich. Es würde der König in Ermangelung eines volljährigen und sonst regierungsfähigen Agnaten auch durch eine Notverordnung über die Regentschaft Bestimmung treffen können, falls die übrigen Voraussetzungen einer solchen vorliegen.

Ist weder ein regierungsfähiger Agnat vorhanden, noch anderweit für die Regentschaft gesetzliche Fürsorge getroffen worden, so hat, wenn sich die Notwendigkeit einer Regentschaft ergibt, das Staatsministerium vorläufig die Regierung zu führen. Das Staatsministerium übt also alle Herrscherrechte aus, es ist bis auf weiteres Regent. Sobald aber das Staatsministerium die Regentschaft übernommen hat, muß es die beiden Häuser des Landtages berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Mit Antritt der Regentschaft durch diesen hört die Regentschaft des Staatsministeriums auf. Das Staatsministerium übt zwar alle Rechte der königlichen Gewalt aus. Gleichwohl ist unter seiner bloß vorläufigen Regentschaft ein Gesetz über die Berufung zur Regentschaft selbst wenn nicht unmöglich, so doch überflüssig. Denn da dem Landtage die Wahl des Regenten zusteht, so entscheidet lediglich sein Wille über die Person des Regenten, während der Wille des Staatsministeriums rechtlich gleichgültig ist. Im Gesetze kommt jedoch der übereinstimmende Wille des Herrschers und der Volksvertretung zur Geltung. Wo, wie hier über die Person des Regenten, der Wille der Volksvertretung allein entscheidet, da erübrigt sich ein Gesetz.

Der Regent hat sofort die beiden Häuser des Landtages zu berufen, welche in vereinigter Sitzung über die Notwendigkeit der Regentschaft beschließen. Ist der nächste volljährige Agnat Regent, so ändert der Beschluß des Landtages nichts in der Person des Regenten. Führt dagegen das Staatsministerium vorläufig die Regentschaft, so fällt der Beschluß über die Notwendigkeit der Regentschaft zusammen mit der Wahl des Regenten und liegt in dieser ausge-

sprochen. Der Beschluß über die Notwendigkeit der Regentschaft führt also einen Wechsel in der Person des Regenten herbei.

Welche Bedeutung hat nun der Beschluß des Landtages, begründet er die Regentschaft oder erkennt er sie an? Im Falle der Regierungsunfähigkeit des Königs soll nach Art. 56 der Verfassungsurkunde der nächste Agnat die Regentschaft übernehmen und den Landtag berufen. Schon daraus, daß in der Wortfolge die Uebernahme der Regentschaft der Berufung und demnächstigen Entscheidung des Landtages vorangeht, ergibt sich, daß die Uebernahme der Regentschaft nicht abhängig ist von dem Landtagsbeschlusse. Bei der vorläufigen Regentschaft des Staatsministeriums wird sogar bis zum Eintritte des gewählten Regenten dem Staatsministerium die Regierung übertragen. Wenn auch das Wort „Regentschaft“ für diese bloß vorläufige Regierung vermieden ist, so ist doch der Umfang der Befugnisse des Staatsministeriums mit der einen obengedachten Ausnahme derselbe wie der des Regenten. Also auch die Regententätigkeit des Staatsministeriums ist unabhängig von der Beschlußfassung des Landtages. Dazu kommt, daß die Berufung des Landtages selbst schon eine Handlung der Regierungstätigkeit ist, die nur dem Herrscher oder seinem Vertreter zustehen kann. Zudem der nächste Agnat bzw. das Staatsministerium den Landtag zur Entscheidung über die Notwendigkeit der Regentschaft berufen, handeln beide bereits als Regent. Erachtet der berufene Landtag eine Regentschaft für notwendig, so erkennt er damit nur die bereits bestehende Regentschaft an, aber er begründet sie nicht.

In Uebereinstimmung mit Wort und Sinn der Verfassungsurkunde erklärte daher der Prinz von Preußen in dem Allerhöchsten Erlasse vom 9. Oktober 1858⁶⁾, daß er in Folge der Aufforderung des Königs und auf Grund des Art. 56 der Verfassungsurkunde als nächster Agnat die Regentschaft übernehme. Am demselben Tage erging eine Verordnung⁷⁾, welche den Landtag zu einer außerordentlichen Sitzung auf den 20. Oktober nach Berlin berief.

Es fragt sich nun aber andererseits, welche Bedeutung ein Beschluß des Landtages hat, der die Notwendigkeit der Regentschaft nicht anerkennt. Der Regentschaft ist damit ihre Berechtigung ent-

⁶⁾ G.-S. 1858, S. 538.

⁷⁾ N. a. D. S. 539.

zogen. Die Regentschaft hört aber durch den Beschluß nicht von selbst auf, da das Publikum von den Landtagsverhandlungen keine offizielle Kenntniß erhält. Vielmehr begründet der Beschluß nur die Verpflichtung des Regenten, die Regentschaft niederzulegen⁸⁾. Zweifelhaft ist, ob dieser Beschluß den rechtlichen Bestand der Regentschaft auch nach der Vergangenheit hin aufhebt, als ob niemals eine Regentschaft bestanden hätte. Diese Frage ist zu verneinen, da die Annahme der rückwirkenden Kraft des Landtagsbeschlusses zu einem unlöslichen inneren Widerspruche führen würde. Wäre der Agnat bzw. das Staatsministerium in der Zwischenzeit nicht als Regent anzusehen, so wären die von ihnen vorgenommenen Regierungshandlungen, zu denen auch die Berufung des Landtages gehört, nichtig. Da ein nicht rechtsgültig berufener Landtag aber überhaupt keine Beschlüsse mit rechtlicher Wirkung fassen kann⁹⁾, so wäre auch der Beschluß des Landtages, der die Notwendigkeit der Regentschaft verneint, nichtig. Will man daher dem Landtage die Möglichkeit gewähren, über die Notwendigkeit der Regentschaft auch in verneinendem Sinne Beschluß zu fassen, so darf man die rückwirkende Kraft dieses Beschlusses nicht annehmen.

Nach dem Wortlaute der Verfassungsurkunde hat der Landtag in allen Fällen, also auch bei Minderjährigkeit des Königs, über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschließen. Man hat nun die Frage aufgeworfen, was zu geschehen habe, wenn der Landtag in diesem Falle die Notwendigkeit der Regentschaft nicht anerkennt, etwa weil ihm der nächste Agnat aus politischen Gründen nicht genehm ist. Die Ansicht, der Landtag sei zu einem solchen Beschlusse befugt, er könne also damit eine Ausnahme von der Regel des Art. 54 der Verfassungsurkunde, wonach der König mit dem 18. Lebensjahre volljährig wird, festsetzen¹⁰⁾, widerspricht dem klaren Wortlaute und Sinne der Verfassungsurkunde. Nach dieser ist der König bis zum vollendeten 18. Lebensjahre absolut regierungsunfähig. Wenn die Kammern durch Verweigerung der Anerkennung der Regentschaft in dem ein-

⁸⁾ Erzwingbar durch die Ministerverantwortlichkeit, indem die Minister, die sonst Hochverrat begehen würden, dem Regenten die weitere Gegenzeichnung verweigern.

⁹⁾ Vgl. § 66.

¹⁰⁾ v. N ö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 181, N. 6; v. Kir ch e n h e i m, Regensch., S. 83. Anders v. N ö n n e - J o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 236.

zelnen Falle dem Könige eine frühere Volljährigkeit beilegen wollten, so läge hierin eine Verfassungsänderung. Eine solche kann aber nie durch den Landtag allein, sondern nur durch Uebereinstimmung desselben und des Königs bzw. seines Vertreters, des Regenten, erfolgen. Der Beschluß des Landtages wäre also gesetzwidrig und deshalb nichtig. Die Regentschaft müßte trotz des Beschlusses bestehen bleiben, bis der Landtag einen verfassungsmäßigen Beschluß faßt. Erkennt man dies als richtig an, so ist es zweifellos, daß auch in anderen Fällen, in denen der Landtag die Anerkennung der Regentschaft gegen das klare Recht verweigert, der Beschluß als nichtig zu behandeln ist. Wann ein solcher Fall vorliegt, ist aber Tatfrage und entzieht sich deshalb der weiteren Erörterung.

Nach Einrichtung der Regentschaft soll der Regent vor den vereinigten Häusern des Landtages einen Eid schwören, die Verfassung des Königreiches fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren¹¹⁾. Hinsichtlich der Folgen der Nichtleistung des Eides seitens des Regenten wird allgemein angenommen, daß der Regent damit auf die Regentschaft Verzicht leiste¹²⁾.

Da der Regent alle Regierungsrechte des Herrschers ausübt, für den Herrscher aber die Führung der Regierung innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken eine selbstverständliche Verpflichtung bildet, die keiner eidlichen Bekräftigung bedarf, so begründet auch die Eidesleistung des Regenten für diesen keinerlei neue Verpflichtung. Rechtswirkungen könnten sich an die Nichtleistung des Eides nur knüpfen infolge einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Während eine solche bei Nichtleistung des Eides seitens des Herrschers nicht getroffen ist, versucht Art. 58 Abs. 2 der Verfassungsurkunde eine solche durch die Anordnung, daß bis zu dieser Eidesleistung in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich bleibt.

Ueber die Bedeutung dieser Bestimmung scheint sich der Gesetzgeber selbst nicht klar gewesen zu sein. Die belgische Verfassung, welche

¹¹⁾ Art. 58 Abs. 1 B.-U.

¹²⁾ v. Mönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 238; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 212; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 43; Gu-
brich, Pr. St.-R., S. 204.

nur einen von den Kammern gewählten Regenten und bis zu dieser Wahl eine provisorische Regentschaft des Staatsministeriums kennt, läßt den gewählten Regenten die Regentschaft erst nach der Eidesleistung übernehmen. Bis dahin bleibt naturgemäß die vorläufige Regentschaft des Staatsministeriums bestehen. Hiermit in Uebereinstimmung befand sich der Kommissionsentwurf der preussischen Nationalversammlung. Die oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, welche außer bei Minderjährigkeit des Königs, wo die Kammern sich selbst versammelten, an Stelle der provisorischen Regentschaft des Staatsministeriums die des nächsten Agnaten aufnahm, konnte die Uebernahme der Regentschaft nicht mehr abhängig machen von der Eidesleistung im Schoße der Kammern. Denn in dem Akte der Berufung lag bereits eine Regentenhandlung. Folgerichtig verlangt daher Art. 56 der oktroyierten Verfassungsurkunde nicht, daß der Regent den Eid „vor“, sondern daß er ihn „bei“ Antretung der Regentschaft leiste. Nachdem bei der Revision die Kommission der zweiten Kammer den Bestimmungen über die Regentschaft im allgemeinen die jetzige Fassung gegeben hatte, fügte der Centralausschuß der ersten Kammer den Satz betreffs der Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums bis zur Eidesleistung ein, und in dieser Form wurden die Bestimmungen über die Regentschaft schließlich Gesetz.

Damit ist jedoch in die Bestimmungen über die Regentschaft ein unlöslicher Widerspruch hineingetragen worden. Eine Suspension des Regierungsrechtes des Regenten zugunsten des Staatsministeriums, die jedenfalls beabsichtigt war, ist damit nicht ausgesprochen. Wenn der nächste Agnat bereits vor der Beschlußfassung des Landtages über die Notwendigkeit der Regentschaft lediglich infolge ihrer einseitigen Uebernahme als Regent angesehen werden muß und als solcher alle Regierungshandlungen vornehmen kann, so ist dies erst recht der Fall, nachdem der Landtag die Notwendigkeit der Regentschaft anerkannt, aber der Regent noch nicht den Verfassungseid geleistet hat. Wie aus der gesetzlich festgestellten Verantwortlichkeit des bestehenden gesamten Staatsministeriums geschlossen werden kann, der Regent dürfe bis zur Eidesleistung keinen Wechsel des bestehenden, d. h. von dem Regierungsvorgänger eingesetzten Ministeriums vornehmen¹⁸⁾, ist völlig unerfindlich, da der Regent von Uebernahme der Regentschaft an die

¹⁸⁾ So S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 212.

ganze Regierungsgewalt des Königs auszuüben berechtigt ist. Aus dem Regierungsrechte des Regenten folgt aber auch, daß er, soweit die Verfassungsurkunde nicht etwas anderes bestimmt, Regierungshandlungen rechtsgültig unter Gegenzeichnung eines einzigen Ministers vornehmen kann. Dieser Minister ist selbstverständlich für die betreffende Regierungshandlung verantwortlich. Sofern nun aber auch das bestehende gesamte Staatsministerium, d. h. die übrigen Minister verantwortlich gemacht werden, läßt man sie eine Schuld büßen, die sie gar nicht begangen haben. Man gelangt damit zu der Prügelnaben-
theorie, der widersinnigsten Begründung der Ministerverantwortlichkeit, die es geben kann¹⁴⁾.

Will man dem Art. 58 Abs. 2 der Verfassungsurkunde überhaupt einen vernünftigen Sinn beilegen, so kann man ihn nur beziehen auf den Art. 57 der Verfassungsurkunde, der von der provisorischen Regentschaft des Staatsministeriums handelt. Eine Verantwortlichkeit kann man dem gesamten Staatsministerium nur auferlegen, wo das gesamte Staatsministerium auch wirklich tätig ist. Das ist der Fall, wenn das gesamte Staatsministerium die provisorische Regentschaft führt. Wenn auch nach Einrichtung der Regentschaft bis zur Eidesleistung des Regenten das gesamte Staatsministerium für verantwortlich erklärt wird, so liegt darin ausgesprochen, daß es auch weiterhin als Gesamtheit zu handeln berechtigt und verpflichtet ist. Das heißt mit anderen Worten: Die vorläufige Regentschaft des Staatsministeriums bleibt bestehen, bis der gewählte Regent den Verfassungseid geleistet hat. Mit dieser Beschränkung auf den gewählten Regenten kommt auch die unzweifelhafte Absicht des Gesetzgebers, die Regierungsgewalt des Regenten bis zur Eidesleistung zu suspendieren, wieder zur Geltung. Es entspricht dies auch der Entstehungsgeschichte der betreffenden gesetzlichen Bestimmung, da in den früheren Stadien der Gesetzgebung immer die Wahl des Regenten durch die Kammern und die Beschränkung seines Regierungsrechtes bis zur Eidesleistung Hand in Hand gingen. Da nun aber ein bloßes Provisorium nicht fortgesetzt andauern kann, so würde in der Eidesverweigerung des gewählten Regenten allerdings ein Verzicht auf die Regentschaft zu sehen sein, der die Neuwahl eines Regenten notwendig machte.

¹⁴⁾ Vgl. § 23.

Damit käme man zu dem Ergebnisse, daß die Leistung oder Nichtleistung des Verfassungseides seitens des nächsten Agnaten als Regenten ebenso wie die des Königs ohne jede staatsrechtliche Bedeutung und die Verfassungsbestimmung, welche die Eidesleistung vorschreibt, rein instruktioneller Natur ist. Dagegen ist das Regierungsrecht des gewählten Regenten bis zur Eidesleistung suspendiert, so daß die vorläufige Regentschaft des Staatsministeriums bis zu diesem Zeitpunkte fortbauert. Die Weigerung des gewählten Regenten, den Eid zu leisten, muß als Verzicht auf die Regentschaft selbst angesehen werden.

§ 37. Das Aufhören der Regentschaft.

Die Regentschaft wird notwendig durch die Herrschaft eines regierungsunfähigen Königs. Sobald der Grund der Regentschaft fortfällt, hört diese selbst von Rechts wegen auf. Die Regentschaft wird daher beendet durch das Aufhören der Regierungsunfähigkeit des Königs. Die Regierungsunfähigkeit beruht auf Minderjährigkeit oder sonstiger dauernden Behinderung. Am einfachsten ist der Wegfall des Grundes für die Regentschaft bei Minderjährigkeit des Königs festzustellen. Sobald der König das verfassungsmäßige Alter der Volljährigkeit erreicht, hört die wegen Minderjährigkeit des Königs bisher bestandene Regentschaft auf, ohne daß es einer weiteren Rechtsbehandlung bedürfte, und der König tritt die Regierung selbst an¹).

1) Die Ansicht v. *Rönne*s, Bd. 1, S. 186, N. 1, eine Verlängerung der Regentschaft über diesen Termin hinaus sei zulässig, wenn eine väterliche Disposition einen anderen als den hausgeschlichen Termin der Volljährigkeit angeordnet hätte, oder wenn der Thronfolger mit der Verlängerung der Regentschaft einverstanden wäre, und die Kammern dies genehmigten, erscheint unzutreffend. Hat der König die Volljährigkeit erreicht, so liegt keine dauernde Behinderung im Sinne der Verfassungsurkunde, und damit kein Grund zur Regentschaft vor. Eine Verschiebung des verfassungsmäßig feststehenden Großjährigkeitstermines durch väterliche Disposition ist aber unzulässig, da eine solche einseitige Disposition keinen Artikel der Verfassungsurkunde außer Kraft setzen kann. Zulässig ist allerdings die Hinausschiebung des Großjährigkeitstermines entweder allgemein oder für einen einzelnen Fall durch ein Verfassungsgesetz. Dieses bedarf aber, wenn es während der Dauer der Regentschaft ergeht, nicht der Zustimmung des nach dem geltenden Rechte noch regierungsunfähigen Königs. Entgegengesetzt v. *Rönne-Born*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 240 N. 3.

Mit dem Augenblicke der Volljährigkeit des Königs würde jede Regierungshandlung des bisherigen Regenten als solche nichtig und bloß die Handlung eines Privatmannes sein, der dafür verantwortlich wäre wie jeder andere Staatsangehörige.

Zweifelhaft kann es dagegen sein, wann die Regentschaft bei anderen Hinderungsgründen in der Person des Königs, deren Wegfall nicht ohne weiteres klar ist, aufzuhören hat. Wie ist der Zweifel über das Fortbestehen oder den Wegfall des Hinderungsgrundes in der Person des Königs zu heben? Die herrschende Meinung²⁾ nimmt an, die Beendigung der Regentschaft erfolge nach Analogie der Begründung auf einen Beschluß des Landtages. Dies ist falsch. Zunächst trifft die Analogie nicht zu. Die Begründung der Regentschaft erfolgt unabhängig von dem Beschlusse des Landtages dadurch, daß der verfassungsmäßig bezeichnete Regent, nämlich der nächste volljährige Agnat und mangels eines solchen das Staatsministerium, die Regentschaft übernimmt. Der Beschluß des Landtages begründet die Regentschaft nicht, sondern erkennt nur ihre Notwendigkeit an. Die Analogie mit der Begründung der Regentschaft könnte höchstens dazu führen, sie endigen zu lassen durch Niederlegung seitens des Regenten und durch Anerkennung dieser Niederlegung seitens des Landtages. Dieses Verfahren ist aber unmöglich. Wie der Regent die Regentschaft durch einseitige Uebernahme rechtlich begründet, so würde er sie auf dieselbe Weise durch einseitige Niederlegung beendigen. Mit dem Augenblicke der Niederlegung hörte die Regentschaft auf, und der Beschluß des Landtages, welcher übrigens nach diesem Zeitpunkte nicht mehr durch den bisherigen Regenten berufen werden könnte, würde, wenn er sich für die Aufhebung der Regentschaft ausspräche, etwas Ueberflüssiges tun, wenn er dagegen den Fortbestand der Regentschaft verlangte, die bereits durch die Niederlegung rechtmäßig erfolgte Beendigung nicht ungeschehen machen können. Die Analogie mit der Begründung der Regentschaft paßt also unter keinen Umständen.

Denkbar sind zwei Fälle, entweder der Regent hält den Grund der Regentschaft für fortgefallen oder eine andere Person, insbesondere

²⁾ Zachariä § 83; v. Gerber S. 110; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 241; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 216. Wieso ich mich in einem Widerspruche bewegen soll, wie v. Rönne-Born a. a. O. S. 241, N. 2 behauptet, verstehe ich nicht, er selbst gibt auch keine nähere Erklärung.

der als regierungsunfähig geltende König. Im ersteren Falle ist es die Pflicht des Regenten, die Regentschaft niederzulegen, mag auch der Landtag sich für den Fortbestand der Regentschaft ausgesprochen haben. Halten gleichwohl andere staatliche Faktoren den Grund für die Regentschaft als fortbestehend, so kann die Niederlegung der Regentschaft seitens des bisherigen Regenten als dessen Verzicht gelten, somit der nächstfolgende Agnat und eventuell das Staatsministerium die Regentschaft übernehmen und einen Landtagsbeschluß herbeiführen. Gleichwohl ist dann durch die einseitige Niederlegung der Regentschaft diese beendet, und die Frage, ob eine neue begründet werden soll, hat mit der Beendigung der früheren nichts zu tun.

Hält dagegen ein anderer den Grund der Regentschaft für fortgefallen, so ist dies eine rechtlich gleichgültige Tatsache. Insbesondere kann es nicht in Betracht kommen, daß der für regierungsunfähig erklärte König auf die Regierung Anspruch erhebt. Fraglich könnte nur sein, ob einem Landtagsbeschlusse, der den Grund der Regentschaft für weggefallen erklärt, irgend welche rechtliche Bedeutung beizumessen ist. Würde man dieser Ansicht sein, so gäbe man dem Landtage die Möglichkeit, dem Regenten jederzeit die Ausübung der Staatsgewalt zu entziehen. Die Fortdauer der Regentschaft wäre damit in das Belieben des Landtages gestellt, nicht der Regent, sondern der Landtag hätte die höchste Gewalt. Der Regent, der die königliche Gewalt zu betätigen hat, kann aber ebensowenig wie der König selbst in der Fortsetzung seiner Regierungstätigkeit von einem fremden Willen abhängig sein. Der Beschluß des Landtages, daß der Grund für die Regentschaft fortgefallen sei, kann daher wohl eine politische, aber keine staatsrechtliche Bedeutung für sich beanspruchen.

Sobald irgend ein Zweifel über die Fortdauer des Grundes für die Regentschaft möglich ist, kann er nur von dem Regenten entschieden werden. Die Regentschaft erlischt daher, wenn der Grund für die Regentschaft zweifellos fortgefallen ist, von Rechts wegen mit Aufhören dieses Grundes, in allen anderen Fällen mit der Niederlegung der Regentschaft seitens des Regenten. Bedenken könnte bei dieser Fassung der verschiedenen Beendigungsarten der Regentschaft nur das Erfordernis der Zweifellosgkeit des Fortfalles des Regentschaftsgrundes für die Beendigung der Regentschaft von Rechts wegen erregen. Man könnte dagegen einwenden, daß ja schließlich ein Zweifel über alles Mögliche denkbar sei. Gleichwohl gibt es jedoch Gründe,

deren Fortfall unter gewissen Voraussetzungen überhaupt nicht in Frage gestellt werden kann. Hierher gehört der Fortfall der Minderjährigkeit nach erreichter Großjährigkeit des Königs, der Fortfall der Kriegsgefangenschaft nach Rückkehr aus ihr. Wenn dagegen über die Tatsache, ob der Grund der Regentschaft fortbesteht, überhaupt ein Zweifel denkbar ist, so kann sie nicht von Rechts wegen, sondern nur durch Niederlegung seitens des Regenten erlöschen.

Außer durch Aufhören der Regierungsunfähigkeit des Königs, für den die Regentschaft geführt wird, erlischt sie, wenn das Herrscherrecht des Königs selbst aufhört, da die Regentschaft als eine von dem zeitigen Könige abgeleitete Befugnis dessen Herrscherrecht nicht überdauern kann. Die Herrschaft des Königs hört nun auf durch dessen Tod oder Abdankung. Die Abdankung als eine Regierungshandlung setzt aber die staatsrechtliche Handlungsfähigkeit des Königs voraus. Ein regierungsunfähiger König kann daher nicht einmal der Regierung entsagen und damit die Regentschaft beenden. Der einzige Grund, durch den ein regierungsunfähiger König seines Herrscherrechtes verlustig geht, ist daher der Tod. Durch den Tod des Königs erlischt die bestehende Regentschaft, und es tritt die regelmäßige Thronfolge ein, vermöge deren in der Regel dem bisherigen Regenten als nächsten Agnaten die Krone zufallen wird.

Die Regentschaft kann ferner aufhören durch Gründe, die in der Person des Regenten liegen. Diese Gründe decken sich mit denjenigen, welche die Beendigung der königlichen Gewalt oder die Beendigung ihrer Ausübung herbeiführen. Die Regentschaft erlischt daher für den Regenten durch dessen Tod, Abdankung oder Regierungsunfähigkeit. Da eine Verpflichtung zur Uebernahme der Regentschaft ebensowenig besteht wie zur Uebernahme der Regierung als König, so kann der Regent auf sein Recht jederzeit verzichten. Tod wie Abdankung des Regenten führen daher das Ende seiner Regentschaft herbei. Ebenso muß die Regierungsunfähigkeit als Beendigungsgrund betrachtet werden. Die Verfassungsurkunde Art. 56 erfordert zur Uebernahme der Regentschaft zwar nur die Volljährigkeit des nächsten Agnaten. Dieses Erfordernis war jedoch extensiv auszulegen als Regierungsfähigkeit. Nicht die Ausübung der Regentschaft, sondern die Regentschaft selbst ist geknüpft an das Erfordernis der Regierungsfähigkeit des nächsten Agnaten. Die Verfassungsurkunde kennt also keine *Ausübung* der Ausübung der Regierung, sondern nur eine

Ausübung der Regierung unmittelbar. Ist nun die Regentschaft lediglich Ausübung der Herrschaft, so muß die Unmöglichkeit für den zeitigen Regenten, die Herrschaft zu betätigen, die Regentschaft selbst und nicht bloß die Ausübung der Regentschaft entziehen. Wird also der Regent regierungsunfähig, so tritt eine neue Regentschaft unter dem nächstfolgenden Agnaten ein, und der frühere Regent hat nach Aufhören seiner Regierungsunfähigkeit ebensowenig ein Recht auf die bestehende Regentschaft wie der Agnat, welcher bei Einleitung der Regentschaft wegen Regierungsunfähigkeit übergegangen war, aber während des Bestehens der Regentschaft regierungsfähig wurde.

Wenn der Regent stirbt, abdankt oder regierungsunfähig wird, aber der Grund der Regentschaft in der Person des Königs fortbauert, so erlischt damit zwar die Regentschaft für den derzeitigen Regenten. Dagegen hört die Regentschaft selbst nicht auf. Vielmehr folgt der nächstberechtigte Agnat unmittelbar seinem Vorgänger in der Regentschaft. Auch hier zeigt sich die Regentschaft als eine unvollkommene Art der Thronfolge, unvollkommen insofern, als nicht das Herrscherrecht, sondern dessen Betätigung übertragen wird. Da der Landtag den Grund der Regentschaft bereits als bestehend anerkannt hat, so bedarf es einer neuen Beschlussfassung darüber nicht. Ist der Wegfall des bisherigen Regenten durch Tod oder Abdankung erfolgt, so ist daher ein erneuter Beschluß des Landtages nicht erforderlich. Der neue Regent hat sich auf die Uebernahme der Regentschaft und auf die Eidesleistung zu beschränken. Wird dagegen der bisherige Regent regierungsunfähig, so hat nach Analogie der Begründung der Regentschaft eine Beschlussfassung des Landtages darüber einzutreten, ob wirklich ein Grund für den Wechsel in der Person des Regenten vorliegt, d. h. ob der bisherige Regent regierungsunfähig geworden ist.

Mit Beendigung der Regentschaft steht der Regierungsnachfolger den Regierungshandlungen des Regenten ebenso gegenüber wie denen jedes anderen Regierungsvorgängers, d. h. ebenso wie seinen eigenen. Der Regent hat die der Staatspersönlichkeit obliegende Tätigkeit auszuüben. Der Regierungsnachfolger setzt aber die Tätigkeit derselben Staatspersönlichkeit fort wie jeder Herrscher das Recht derselben Staatspersönlichkeit. Wie daher der König an die Regierungshandlungen seines Vorgängers gebunden ist, als wenn es seine eigenen wären, so auch an die des Regenten, der zwar nicht dem Rechte, aber

der Ausübung nach sein Regierungsvorgänger war. Alle Ansichten, welche einen anderen Standpunkt einnehmen, insbesondere dem Herrscher gegenüber den Handlungen des Regenten eine Art Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewähren wollen, verfallen in die überwundene privatrechtliche Auffassung der Regentschaft als einer Vormundschaft.

§ 38. Die Regierungsstellvertretung¹⁾.

Es gibt zwei verschiedene Grade von Hinderungsgründen, welche den König abhalten können, die Regierungsgeschäfte selbst zu versehen. Der eine war die „dauernde“ Verhinderung, wie es die Verfassungsurkunde ausdrückt, d. h. die absolute staatsrechtliche Handlungsunfähigkeit. Sie macht es dem Könige rechtlich unmöglich, irgend eine Regierungshandlung vorzunehmen, und erfordert die Einsetzung einer Regentschaft. Der König kann aber auch, ohne absolut handlungsunfähig zu sein, sich tatsächlich außerstande befinden, die Regierungsgeschäfte in dem ihm obliegenden Umfange zu versehen. Hier bedarf der König einer Vertretung. Wie trotz des scheinbar widersprechenden Wortlautes der Verfassungsurkunde nicht die Zeitdauer der Behinderung, sondern ihr Grad als Grund für die Regentschaft angesehen werden mußte, so kann auch für die Stellvertretung, welche von der Verfassungsurkunde zwar nicht behandelt wird, über deren Zulässigkeit jedoch nach festem, in zahlreichen Präzedenzfällen ausgeprägtem Gewohnheitsrechte kein Zweifel obwaltet²⁾, nicht die Dauer der Behinderung, sondern nur deren Intensivität entscheiden. Ein Krankheitsfall, der vielleicht nur wenige Tage dauert und von dem

¹⁾ Vgl. außer den an der Spitze des Kapitels angeführten Schriften noch *Mittnacht* in der deutschen Vierteljahrschrift von 1864, 2. Heft, S. 222 ff.; *v. Martitz*, Artikel Regierungsstellvertretung in *v. Solzenborffs Rechtslexikon*.

²⁾ Allein *v. Bülowe*, *Pr. St.-R.*, Bd. 1, S. 187, erachtet trotz der entgegenstehenden Praxis die Stellvertretung für unzulässig, da der König, der unverantwortliche Faktor der Regierung, niemanden mit seiner Unverantwortlichkeit bekleiden dürfe. Die *v. Bülowe'sche* Ansicht fällt aber zusammen, wenn man, wie hier geschieht, die Stellung des Stellvertreters gar nicht als unverantwortliche auffaßt, sondern den Stellvertreter als Organ des Königs betrachtet. Die *Bülowe'sche* Ansicht an sich billigend, aber einschränkend *v. Bülowe-Born*, *Pr. St.-R.*, Bd. 1, S. 242.

man weiß, daß er nicht länger dauern wird, der jedoch den König absolut handlungsunfähig macht und ihn verhindert, für seine Stellvertretung zu sorgen, bedingt die Einsetzung einer Regentschaft. Dagegen kann trotz jahrelangen Siechtums eines Königs, welches ihm zwar nicht die Handlungsfähigkeit raubt, aber es ihm unmöglich macht, die einzelnen Regierungsgeschäfte zu erledigen, fortgesetzt eine Stellvertretung stattfinden. Den Grund für die Regierungsstellvertretung bildet also die Verhinderung des Königs, die Regierungsgeschäfte zu erledigen, bei fortdauernder staatsrechtlicher Handlungsfähigkeit.

Aus diesem Grunde der Stellvertretung ergibt sich ihre von der Begründung der Regentschaft wesentlich abweichende Art der Begründung. Die Regentschaft hat die Handlungsunfähigkeit des Königs zur Voraussetzung. Daher kann nicht der König durch seine Willensentschließung, sondern nur das Gesetz entweder die Person des Regenten unmittelbar oder die Art und Weise seiner Bestellung bezeichnen. Ist jedoch der König noch rechtlich in der Lage, alle Regierungsgeschäfte selbst zu vollziehen, so würde es ein Angriff auf das Königtum selbst sein, wollte eine Person eigenmächtig die Ausübung der Regierungsgewalt übernehmen, weil der König die Regierungsgeschäfte seines körperlichen Zustandes wegen nicht derart versehen kann, wie es in einem monarchischen Staate mit starker königlichen Initiative wünschenswert erscheint. Fühlt daher der König sich nicht mehr imstande, den Anforderungen seiner Stellung gerecht zu werden, ohne daß er jedoch auf sein Herrschaftsrecht selbst verzichten will, so kann nur er allein sich einen Vertreter bestellen. Dieser Vertreter hat nicht nur jede einzelne Regierungshandlung namens des Königs auszuüben, auch seine Bestellung geht einzig und allein von der Willensentschließung des Königs aus. Der Regent ist nur Vertreter kraft Gesetzes, der Stellvertreter vom Könige selbst beauftragter Vertreter kraft öffentlichen Rechtsgeschäftes. Dabei ist jedoch die Vorstellung eines privatrechtlichen Auftrages fernzuhalten. Das Recht des Königs, sich einen Stellvertreter zu bestellen, gründet sich allein auf die in der Regierungsgewalt des Königs liegende Befugnis, soweit ihm die Gesetze in dieser Beziehung keine Schranke auferlegen, die Organe zur Ausführung seines Willens zu bestellen.

Aus dem Grunde und der Begründungsart der Stellvertretung des Königs folgt dessen Befugnis, den Umfang der Vertretung und die Person des Vertreters zu bestimmen.

Der König kann dem Vertreter als dem bloßen Organe seiner königlichen Regierung einen einzelnen Regierungsakt, einen bestimmten Kreis davon oder alle Regierungsgeschäfte übertragen. Nur den letzteren Fall bezeichnet man meist als Stellvertretung und stellt sie in Parallele mit der Regentschaft. Das Rechtsverhältnis ist aber, abgesehen von dem Umfange der Befugnisse, genau dasselbe, wenn dem Vertreter die Vornahme nur einer einzigen Regierungshandlung anbefohlen wird. Auch der Prinz, welcher in einer entfernten Provinz wegen Unwohlseins des Königs die Manöver und Paraden abzunehmen hat, ist Stellvertreter des Königs.

Der König kann den Umfang der Regierungsbefugnisse seines Vertreters nicht nur sachlich, sondern auch zeitlich nach Belieben bestimmen. Er kann die Vertretung auf unbestimmte Zeit übertragen, dann erlischt sie, sobald der König erklärt, die betreffenden Regierungshandlungen wieder selbst übernehmen zu wollen. Der König kann aber auch die Vertretung für einen bestimmten Zeitraum, z. B. drei Monate, anordnen. Diese Befristung hat die Rechtswirkung, daß nach Ablauf der Frist die Vertretungsbefugnis des Vertreters von selbst erlischt, sofern die Frist nicht verlängert wird. Dagegen hat der König für die betreffende Zeitfrist nicht auf die Regierung verzichtet. Er kann daher auch vor Ablauf der Frist die betreffenden Regierungshandlungen wieder selbst übernehmen.

Der Vertreter hat kein eigenes Recht auf die Vertretung. Der König ist also bei der Wahl der Person des Vertreters an kein anderes Erfordernis als an das der staatsrechtlichen Handlungsfähigkeit desselben gebunden. Er ist nicht verpflichtet, den Thronfolger oder den nächsten zur Regentschaft berechtigten Agnaten zum Vertreter zu bestellen. Wenn in dem Erlasse vom 17. November 1887, auf den später zurückzukommen sein wird, dem Prinzen Wilhelm die Stellvertretung unter Hinweis auf die fortdauernde Krankheit und Abwesenheit des Kronprinzen übertragen wurde, so lag in der Erwähnung dieses Umstandes keine juristische, sondern nur eine politische Rechtfertigung.

Der Stellvertreter ist also ein vom Könige kraft seiner Regierungsgewalt bestelltes Organ zur Ausübung der Regierung. Nach Umfang und Art der ihm übertragenen Tätigkeit mag er sich von anderen Organen der königlichen Regierung unterscheiden, sein Rechtsverhältnis

zum Herrscher ist genau dasselbe. Hieraus ergibt sich seine ganze Rechtsstellung. Bei der Regentschaft war Herrschaft und Ausübung der Herrschaft von einander geschieden, und die eine dem Könige, die andere dem Regenten übertragen. Da der König einzig und allein das Recht, der Regent einzig und allein die Ausübung des Rechtes besaß, so konnte der König während der Regentschaft keine einzige Regierungshandlung vornehmen, dem Regenten gehörte die Ausübung der königlichen Gewalt in ihrem vollen Umfange. Er war daher staatsrechtlich mit dem Könige eine und dieselbe Person und teilte die königliche Unverantwortlichkeit. Bei der Stellvertretung behält dagegen der König immer die Befugnis, einzelne Regierungshandlungen selbst vorzunehmen, insbesondere diejenige, die Stellvertretungsbefugnis des Regierungsstellvertreters selbst zu widerrufen. Hat aber der König nach wie vor diese Befugnis zur eigenen Ausübung von Regierungshandlungen, so kann er seinem Vertreter gar nicht die Ausübung der ganzen königlichen Gewalt, wie sie der Regent besitzt, sondern nur die Ausübung einzelner Regierungshandlungen übertragen haben. Der Umfang der dem Vertreter übertragenen Regierungsgeschäfte kann tatsächlich von der Ausübung der ganzen königlichen Gewalt unendlich wenig verschieden sein. Immerhin besteht der wesentliche Unterschied, daß der König während der Stellvertretung Regierungshandlungen vornehmen kann. Dem Könige bleibt also während der Stellvertretung nicht nur das Recht der Herrschaft, sondern auch das Recht der Ausübung der Herrschaft, wenn er auch die Vornahme einzelner Regierungshandlungen seinem Vertreter überläßt.

Der Stellvertreter wird daher nicht eine staatsrechtliche Person mit dem Herrscher, er bleibt als bloßes Organ zur Ausübung der Herrschaft sein Untertan. Als solcher ist der Stellvertreter für die Ausübung der ihm übertragenen Regierungshandlungen verantwortlich. Die Frage nach dem Umfange der Verantwortlichkeit und der Person desjenigen, dem der Stellvertreter verantwortlich ist, beantwortet sich nach den allgemeinen Grundsätzen über die Verantwortlichkeit aller Untertanen. Ist die Verantwortlichkeit eine politische oder nur eine rechtliche? Dies ergibt sich aus der Stellung des Stellvertreters zum Herrscher. Da er nur das Organ des Herrschers ist, hat er nicht nur dessen Anweisungen im einzelnen Folge zu leisten, sondern auch, soweit er solche nicht erhält, „nach den ihm wohlbekannten Intentionen“ des Königs zu regieren. Soweit er dieser rechtlich nicht erzwingbaren

Verpflichtung zuwiderhandelt, kann der König ihm jederzeit die Stellvertretung entziehen. Hierdurch verwirklicht sich die politische Verantwortlichkeit des Vertreters. Seine rechtliche Verantwortlichkeit kommt zur Geltung, sobald er irgend welche gesetzwidrigen Handlungen bei Ausübung der Regierungsgeschäfte begeht. Die Frage, wem der Vertreter verantwortlich ist, dem Könige oder dem Landtage, kann eigentlich nur in einem ständisch-patrimonialen oder parlamentarischen Staate aufgeworfen werden. Das preussische Staatsrecht kennt eine politische Verantwortlichkeit, d. h. eine Verantwortlichkeit für die Zweckmäßigkeit der Amtshandlungen nur gegenüber dem Könige bzw. den Organen seiner Regierung, eine Verantwortlichkeit für die Gesetzmäßigkeit der Amtshandlungen nur gegenüber dem Könige als Inhaber der Justizgewalt, d. h. gegenüber den Gerichten. Hiernach richtet sich auch die Verantwortlichkeit des Stellvertreters.

Zweifelhaft könnte nur erscheinen, ob die Verantwortlichkeit des Stellvertreters des Monarchen nicht im Widerspruche steht mit der verfassungsmäßig ausgesprochenen Verantwortlichkeit der Minister. Das Fortbestehen der Ministerverantwortlichkeit unter der Regierungsstellvertretung ist dadurch gesichert, daß, wie jeder Regierungsakt des Königs zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedarf, so auch kein Regierungsakt des Stellvertreters für den König ohne ministerielle Gegenzeichnung Anspruch auf rechtliche Anerkennung hat. Nimmt man eine besonders geregelte Ministerverantwortlichkeit an, wie sie die Verfassungsurkunde Art. 61 beabsichtigte, so steht zweifellos dieser Ministerverantwortlichkeit nicht entgegen, daß außer den Ministern auch noch der Stellvertreter des Königs nach gemeinem Rechte verantwortlich ist. Hat dagegen die Verantwortlichkeit der Minister wie nach dem geltenden preussischen Staatsrechte denselben Charakter wie die aller anderen Untertanen, so kommt ebenfalls die Mitverantwortlichkeit des Stellvertreters für die Ministerverantwortlichkeit nicht in Betracht. Diese wird also durch die Regierungsstellvertretung in keiner Weise berührt.

Die Stellvertretung erlischt außer durch Tod des Stellvertreters und Rücknahme der Stellvertretungsbefugnis durch den Tod, die Abdankung oder die Regierungsunfähigkeit des vertretenen Königs. Zwar ist der Stellvertreter ein Organ der Herrschaft gleich jedem Beamten. Aber im Gegensatze zu anderen Beamten hat er dem Herrscher sonst persönlich obliegende Handlungen vorzunehmen. Wenn ein König hierin die Vertretung einem anderen übertrug, so spricht die Ver-

mutung dafür, daß er nur für den gerade vorliegenden, d. h. für den eigenen Fall der Verhinderung Vorkehrung treffen wollte³⁾.

In Preußen hat bekanntlich die Einsetzung einer Regierungsstellvertretung schon zu wiederholten Malen stattgefunden. Durch den Allerhöchsten Erlaß vom 23. Oktober 1857⁴⁾ wurde dem damaligen Prinzen von Preußen die Vertretung des erkrankten Königs von ihm zunächst auf drei Monate übertragen, und diese Uebertragung auf je weitere drei Monate durch die Allerhöchsten Erlasse vom 6. Januar, 9. April und 25. Juni 1858⁵⁾ erneuert. Ferner sah sich infolge des Attentates König Wilhelm I. genötigt, durch Allerhöchsten Erlaß vom 4. Juni 1878⁶⁾ dem damaligen Kronprinzen bis zum 5. Dezember desselben Jahres seine Vertretung in der oberen Leitung der Regierungsgeschäfte zu übertragen. Ein Allerhöchster Erlaß vom 17. November 1887, der jedoch erst kurz vor dem Tode König Wilhelms I. verkündet wurde⁷⁾, beauftragte den Prinzen Wilhelm in allen Fällen, in denen der König bei den laufenden Regierungsgeschäften, insbesondere bei der Unterzeichnung von Orders einer Vertretung bedürfen würde, damit. Endlich wurde durch Allerhöchsten Erlaß vom 21. März 1888⁸⁾ der Kronprinz mit der Bearbeitung und Erledigung derjenigen zur königlichen Entscheidung gelangenden Regierungsgeschäfte einschließlich der Vollziehung der erforderlichen Unterschriften betraut, welche der König dem Kronprinzen zuweisen würde.

³⁾ Es wurde deshalb nicht bezweifelt, daß mit dem Tode König Wilhelms I. die Vertretungsbefugnis des Prinzen Wilhelm erloschen sei.

⁴⁾ G.-G. 1857, S. 807.

⁵⁾ G.-G. 1858, S. 1, 101 und 317.

⁶⁾ G.-G. 1878, S. 253.

⁷⁾ G.-G. 1888, S. 15.

⁸⁾ G.-G. 1888, S. 20.

Zweiter Abschnitt. Von den Objekten der Herrschaft.

Kap. I. Das Staatsgebiet.*)

§ 39. Der Umfang des Staatsgebietes.

Seit der Auflösung des Reichsverbandes und der Beseitigung der älteren landständischen Verfassung im Anfange des 19. Jahrhunderts waren die letzten Hindernisse aufgehoben, welche der Vereinigung der dem königlichen Hause Hohenzollern untergebenen Gebiete zu einem einheitlichen Staate entgegenstanden. Diese werden seitdem rechtlich wie tatsächlich als einheitliches Staatsgebiet betrachtet und in Verfassung und Verwaltung als solches behandelt.

Eine Sonderstellung nahm unter den dem Könige von Preußen als Souverän untergebenen Gebieten nur das Fürstentum Neuenburg ein¹⁾. Es war bereits im 18. Jahrhundert von den übrigen Gebieten in der Verwaltung vollständig getrennt erhalten, insbesondere den obersten Staatsbehörden in Berlin nicht unterstellt worden. Als das Fürstentum, welches in dem Pariser Bessionsvertrage vom 15. Februar 1806 an Frankreich abgetreten war, auf Grund des Art. 23 der Wiener Kongressakte vom 9. Juni 1815 unter die Herrschaft des Königs von Preußen als Glied der schweizer Eidgenossenschaft zurückkehrte, blieb nicht nur die Trennung der Verwaltung bestehen, das Fürstentum erhielt auch schon am 18. Juni 1814 eine besondere Verfassung.

*) Vgl. Klüber §§ 352, 559 ff.; Böpfl §§ 442 ff.; Bachariä §§ 239 ff.; v. Gerber § 22; S. Schulze, Einl. § 48; G. Meyer, § 74; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 16; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 191 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 138; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 54 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 172 ff.; Senzel, Bayerisches Staatsrecht, Freiburg i. B. 1885 ff. Bd. 1, S. 629 ff.; Fricker, Vom Staatsgebiete, Tübingen 1867; Heilborn, System des Völkerrechtes, Berlin 1896, S. 5 ff.; Wausi, Die Gebietshoheit in Hirths Ann. 1898, S. 641 ff.; Fricker, Gebiet und Gebietshoheit, Tübingen 1901; Radnitsch, Die rechtliche Natur des Staatsgebietes im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 20 (1906), S. 313 ff.

¹⁾ Vgl. S. Schulze, Die staatsrechtliche Stellung des Fürstentums Neuenburg in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Bedeutung, Jena 1854; S. Schulze, Neuenburg, eine geschichtlich-staatsrechtliche Skizze, 3. Aufl., Berlin 1857.

Im Jahre 1848 wurde durch eine Revolution die monarchische Verfassung des Landes gestürzt. Aber erst durch Staatsvertrag vom 26. Mai 1857 zwischen Preußen, Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Rußland und der Schweiz²⁾ verzichtete der König von Preußen für sich und seine Nachfolger auf das Fürstentum.

Wenn nun auch zur Zeit des Erlasses der preussischen Verfassungsurkunde der König von Preußen noch rechtlich Souverän von Neuenburg war, so hat man doch nicht daran gezweifelt, daß Neuenburg ein durchaus selbständiger, mit Preußen in keiner anderen Beziehung als der der Personalunion stehender Staat sei. Mit der Bestimmung des Art. 1 der Verfassungsurkunde, daß alle Landesteile der Monarchie in ihrem ganzen Umfange das preussische Staatsgebiet bilden, können daher nur alle dem Könige von Preußen damals untergebenen Gebietsteile mit Ausnahme des Fürstentums Neuenburg gemeint sein. Grundsätzlich bestimmt sich also der Umfang des Staatsgebietes danach, welche Gebiete am 31. Januar 1850 die preussische Monarchie ausmachten. In betreff der polnischen Teile der Provinz Posen, welche stets einen integrierenden Bestandteil des Staates bildeten, hatte man zwar in dem ursprünglichen Verfassungsentwurfe vom 20. Mai 1848 eine Ausscheidung beabsichtigt³⁾. Diese Absicht ist jedoch nicht verwirklicht worden.

Dieses ursprüngliche, bei Erlass der Verfassungsurkunde vorhandene Staatsgebiet ist nun durch eine Reihe späterer Gesetze mehrfach erweitert worden und zwar zu vier verschiedenen Zeiten, in den Jahren 1850, 1853, 1866, 1876 und 1891, wobei kleinere Grenzberichtigungen und Gebietsaustausche unerörtert bleiben.

1. Durch Staatsvertrag vom 7. Dezember 1849⁴⁾ hatte Preußen die beiden Fürstentümer Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen erworben. Schon vorher, am 5. Dezember 1848, war jedoch die oktroyierte Verfassungsurkunde ergangen, deren erster Artikel mit Art. 1 der jetzigen Verfassungsurkunde gleich lautete. Die Ver-

²⁾ Preuß. Staatsanzeiger von 1857, Nr. 146.

³⁾ Die Fassung lautete hier: „Alle Landestheile der preussischen Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange mit Ausschluß der einer besonderen nationalen Reorganisation und Verfassung vorbehaltenen Teile des Großherzogtums Posen bilden das zum Deutschen Bunde gehörige preussische Staatsgebiet.“ Vgl. v. N u n n e, Preussische Verfassungsurkunde, 3. Aufl., Berlin 1859, S. 19 ff.

⁴⁾ G.-S. 1850, S. 289 ff.

einigung der Fürstentümer mit Preußen konnte daher nur durch ein besonderes Gesetz erfolgen, welches am 12. März 1850 zustande kam⁵⁾.

2. Zur Anlegung eines Kriegshafens an der Nordsee trat Oldenburg an Preußen durch Staatsvertrag vom 20. Juli 1853 und Nachtrag dazu vom 1. Dezember 1853⁶⁾ zwei Gebietsteile am Eingange des Jadebusens ab. Dieser Staatsvertrag wurde von den beiderseitigen Volksvertretungen genehmigt, und die Genehmigung in dem Besizergreifungspatente vom 5. November 1854⁷⁾, welches die Vereinigung des Jadegebietes mit der preussischen Monarchie aussprach, beurfundet.

3. Die völkerrechtlich durch Eroberung der preussischen Staatsgewalt unterworfenen, bisher selbständigen Staaten, das Königreich Hannover, das Kurfürstentum Hessen, das Herzogtum Nassau und die freie Stadt Frankfurt a. M., sind durch Gesetz vom 20. September 1866⁸⁾ mit der preussischen Monarchie vereinigt worden und bilden seitdem einen integrierenden Bestandteil des Staatsgebietes. Dagegen ist für die übrigen, im Jahre 1866 Preußen einverleibten Gebiete völkerrechtlicher Erwerbstitel der Friedensvertrag mit den bisherigen Besitzern bzw. Mitbesitzern. In dem Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864⁹⁾ hatte König Christian IX. von Dänemark auf die Herzogtümer Schleswig-Holstein und Lauenburg, sowie einige dänische Enklaven, welche gegen schleswiger Landstriche ausgetauscht wurden, verzichtet zugunsten des Königs von Preußen und des Kaisers von Oesterreich. Nachdem Lauenburg schon vorher an den König von Preußen allein überlassen war, leistete Oesterreich zugunsten Preußens in Art. V des Prager Friedens auf seine Mitbesitzrechte Verzicht. Das holsteinische Amt Ahrensboeck wurde demnächst durch Vertrag vom 27. September 1866 an Oldenburg abgetreten. Endlich hatte Bayern in dem Friedensvertrage vom 22. August 1866¹⁰⁾ sowie Hessen in dem Friedensvertrage vom 3. September 1866¹¹⁾ verschiedene kleinere Gebietsteile an Preußen abgetreten, Bayern das Bezirksamt Gersfeld, den Landgerichtsbezirk Orb ohne Aura und die

⁵⁾ U. a. D.

⁶⁾ G.-G. 1854, S. 65 ff.

⁷⁾ G.-G. 1854, S. 593.

⁸⁾ G.-G. 1866, S. 555.

⁹⁾ Regibi und Klauhold, Staatsarchiv, Bd. 7, S. 322.

¹⁰⁾ Regibi und Klauhold, Staatsarchiv, Bd. 11, S. 188.

¹¹⁾ U. a. D. S. 190.

Enklave Kaulsdorf, Hessen die Landgraffschaft Hessen-Homburg, die Kreise Biedenkopf und Böhl, einen Teil des Kreises Gießen und eine Reihe einzelner Ortschaften.

Die Einverleibung dieser vertragsmäßig von Oesterreich, Bayern und Hessen erworbenen Gebietsteile in das preussische Staatsgebiet erfolgte durch Gesetz vom 24. Dezember 1866¹²⁾.

4. Das Herzogtum Lauenburg war ebenfalls im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 von dem Könige von Dänemark an den König von Preußen und den Kaiser von Oesterreich gemeinschaftlich abgetreten worden. Letzterer leistete jedoch in der Konvention von Gastein vom 14. August 1865¹³⁾ auf seine Mitbesitzrechte bezüglich des Herzogtums Lauenburg gegen Zahlung von 2 500 000 Taler Dänisch zugunsten des Königs von Preußen Verzicht, welcher durch Patent vom 13. September 1865 von dem Lande Besitz ergriff.

Sowohl der Wiener Friede wie die Gasteiner Konvention waren geschlossen worden von dem Könige von Preußen als solchen. Da eine Unterscheidung von König und Staat nach preussischem Staatsrechte unzulässig ist, so war damit das Herzogtum Lauenburg völkerrechtlich für den preussischen Staat erworben, es war völkerrechtlich Teil des preussischen Staatsgebietes¹⁴⁾. Lauenburg hatte also keinerlei völkerrechtliche Selbständigkeit mehr¹⁵⁾. Infolge des damals bestehenden Verfassungskonfliktes fühlte sich jedoch die Regierung nicht bewogen, die staatsrechtliche Einverleibung Lauenburgs in das preussische Staatsgebiet zu veranlassen. Das Land trat vielmehr nur in eine Zwitterstellung zu Preußen. Darin verblieb es auch, als die Einverleibung Schleswig-Holsteins erfolgte. Erst am 23. Juni 1876 kam

12) G.-S. 1866, S. 876.

13) Regibi und Lauhold, Staatsarchiv, Bd. 9, S. 288.

14) Die Rede des damaligen Ministerpräsidenten Grafen Bismarck im Abgeordnetenhaus vom 3. Februar 1866 — Spemannsche Ausgabe, Bd. 2, S. 240 ff. — erkennt die Unzulässigkeit der Unterscheidung von König und Staat an, zieht aber daraus den falschen Schluß, daß der König über das Herzogtum frei verfügen und es in Personalunion zu Preußen setzen dürfe. Da das Herzogtum bereits für Preußen völkerrechtlich erworben war, konnte es ihm nur durch einen völkerrechtlichen Akt wieder entzogen werden. Solange dies nicht geschah, blieb der Regierung die Verpflichtung, das Herzogtum staatsrechtlich mit Preußen zu verschmelzen.

15) Die Reichsverfassung Art. 1 zählt daher Lauenburg nicht als Staat auf, sondern nennt als Staat: „Preußen mit Lauenburg“.

ein Gesetz zustande, welches die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preussischen Monarchie aussprach¹⁶⁾. Damit verschwand der bisherige eigentümliche Zwitterzustand dieses Gebietes.

5. Die Insel Helgoland, durch Staatsvertrag vom 1. Juli 1890 von England abgetreten, wurde durch Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890¹⁷⁾ dem Bundesgebiete einverleibt und dem preussischen Staate überwiesen, durch Gesetz vom 18. Februar 1891¹⁸⁾ mit dem preussischen Staatsgebiete vereinigt.

Anhang zu § 39.

Größe des Staates.

(Nach Dieterich's Handbuch der Statistik des preuß. Staates. Berlin 1858. S. 18 ff. und Petermann's Mitteilungen vom Jahre 1866.)

Friedrich I.	Die Altmark	81	□	MI.	
	Priegnitz	61	"	"	
	Ein Teil der Uckermark	52	"	"	
	Mittelmark	230	"	"	
			424	"	"
	Ansbach-Bayreuth	112	"	"	536 □
					MI.
Friedrich II.	Die Neumark	150	"	"	
	Teile der Uckermark	13	"	"	
	Kottbus und Peiz	22	"	"	
	Wernigerode	5	"	"	
				190	"
				726	"
Albrecht Achilles.	Teile der Uckermark	5	"	"	
	Krossen und Züllichau	34	"	"	
	Ansbach erweitert	3	"	"	
				42	"
				768	"
Johann Cicero.	Bossen	7	"	"	
	Davon geht ab Ansbach-Bayreuth	115	"	"	
				108	"
				660	"
Joachim I.	Herrschaft Ruppin			32	"
				692	"
Johann Georg.	Weeslow und Storkow			23	"
				715	"

¹⁶⁾ G.-G. 1876, S. 169.

¹⁷⁾ R.-G.-Bl. 1890, S. 207.

¹⁸⁾ G.-G. 1891, S. 11.

Johann Sigismund.	Rleve	33	□Ml.	
	Mark	50	"	
	Mabensberg	17	"	
	Herzogtum Preußen	657	"	
				757 □Ml.
				1472 "
Friedrich Wilhelm.	Hinterpommern mit Kammin nebst Lauenburg und Biltow	362	"	
	Magdeburg, Halberstadt, Mansfeld, Hohenstein und Derenburg	149	"	
	Winden	22	"	
	Schwiebus	8	"	
				2013 "
Friedrich III. (I.)	Mörs	4	"	
	Pingen	13	"	
	Tecklenburg	7	"	
	Neufchatel	14	"	
			38	"
	ab Schwiebus	8	"	
				30 "
				2043 "
Friedrich Wilhelm I.	Geldern	22	"	
	Vor-Pommern	94	"	
				116 "
				2159 "
Friedrich II.	Schlesien mit Glatz	680	"	
	Ostfriesland	54	"	
	Westpreußen (ohne Danzig und Thorn) nebst dem Nehe-Distrikt	645	"	
				3538 "
Friedrich Wilhelm II.	Ansbach-Bayreuth	159	"	
	Neu-Ostpreußen	819	□Ml.	
	Südpreußen	1015	"	
	Neu-Schlesien	41	"	
	Thorn	4	"	
	Danzig	17	"	
				1896 "
				2055 "
	Im Frieden zu Basel jenseits des Rheins an Frankreich abgetreten	43	"	
				2012 "
				55 0 "

Friedrich Wilhelm III. Im Frieden zu Luneville 1801
und im Reichs-Dep.-Schluß
erhielt Preußen:

Das Eichsfeld	21	□M.
Mühlhausen und Nordhausen . .	5	"
Erfurt	13	"
Hildesheim mit Goslar	30	"
Paderborn	44	"
Münster	54	"
Queblinburg, Elten, Essen und Werden	11	"

178 □M.

Bestand zu Anfang 1806

5728 "

Im Jahre 1806 und im Tilsiter
Frieden 1807 abgetreten:

Die polnische Erwerbung Friedrich Wilhelms II.	1896	"
Von Westpreußen und dem Nehe- Distrikte	231	"
Von Kottbus und Peiz	18	"
Ansbach-Bayreuth	159	"
Altmark und Bernigerode	84	"
Von Magdeburg, Halberstadt, Mans- feld und Hohenstein	101	"
Minden	22	"
Mark, Ravensberg und Meve . .	82	"
Ostfriesland	54	"
Die Entschädigungsländer von 1803	178	"
Tecklenburg und Vingen	21	"
Neuschatel	14	"

2860 "

Bestand im Jahre 1807

2868 "

Nach dem Befreiungskriege kamen
an Preußen:

a) an alten Gebieten:

Ravensberg, Mark, ein Teil von Meve	82	"
Magdeburg, Halberstadt, Mansfeld und Hohenstein	101	"
Minden	22	"
Von Tecklenburg und Vingen . .	11	"
Die Entschädigungsländer von 1803 ohne Hildesheim, Goslar und andere kleinere Stücke	133	"
Altmark und Bernigerode	84	"
Kottbus und Peiz	18	"
Von dem früheren Südpreußen und Neu-Ostpreußen	391	"
Von Westpreußen und dem Nehe- Distrikt und Danzig	252	"
Neuschatel	14	"

1108 "

b) an neuen Gebieten:			
Schwedisch-Vorpommern	80	□M.	
Von Sachsen (Thüringen und andere Kreise, die Stifter Merseburg und Naumburg, die Nieder- und ein Teil der Oberlausitz, Stolberg)	379	"	
Vom Königreiche Westfalen (Warby, Gommern, Klöße, sächs. Mansfeld, Corvey, Nietberg)	24	"	
Die mediatisirten Fürsten Salm, Arenberg, Bentheim, Loos	74	"	
Herzogtum Westfalen und Grafschaft Wittgenstein	77	"	
Von Siegen, Bied und Wetzlar	45	"	
Vom Herzogtume Berg	59	"	
Von Frankreich auf der Westseite des Rheins (darunter Mörs und Teile von Kleve und Geldern)	371	"	
			<hr/> 1109 □M.
Bestand im Jahre 1815			5085 "
1834 Fürstentum Lichtenberg			11 "
			<hr/> 5096 "
Friedrich Wilhelm IV. 1850 Hohenzollern, 1853 Jahde-Gebiet	22	"	
Neuchâtel abgetreten	14	"	
			<hr/> 8 "
			5104 "
			<hr/> 5067 "
			oder nach neuerer Messung
Wilhelm I. 1865/76 Herzogtum Lauenburg	19	"	
1866 Königreich Hannover	699	"	
Kurfürstentum Hessen } nach Abzug	173	"	
Herzogtum Nassau } kleinerer	85	"	
Freie Stadt Frankfurt } Abtretungen	2	"	
Herzogtum Schleswig	165	"	
Herzogtum Holstein	155	"	
Vom Königreiche Bayern	10	"	
Vom Großherzogtume Hessen:			
a) Homburg	5	"	
b) andere kleine Gebiete	15	"	
			<hr/> 1328 "
			6395 "
Wilhelm II. 1891 Insel Helgoland			0,01 "

§ 40. Rechtsverhältnisse des Staatsgebietes.

Für die wesentlich privatrechtliche Auffassung des Patrimonialstaates war das Staatsgebiet privatrechtliches Obereigentum des Landesherren. In Kolonialgebieten wie der Mark war man sogar bemüht, dieses Obereigentum praktisch durchzuführen, indem man allen Grund und Boden nach Lehenrecht oder Erbzinnsrecht in privatrechtliche Abhängigkeit vom Landesherren brachte. Mit dem Patrimonialstaate ist auch diese privatrechtliche Auffassung überwunden. Die Gebietshoheit findet Grund und Inhalt allein im öffentlichen Rechte und kann daher in voller Ausschließlichkeit an demselben Grund und Boden neben dem eben so ausschließlichen privatrechtlichen Eigentume bestehen.

Den Uebergang vom Patrimonialstaate zum modernen Staate bezeichnet die Lehre von den staatlichen Hoheitsrechten. Danach war die Gebietshoheit ein besonderer Bestandteil der Staatsgewalt und umfaßte bestimmte einzelne Befugnisse. Diese Auffassung, die z. B. noch von Böpf¹⁾ vertreten war, ist gleichfalls mit dem Wesen der allbeherrschenden modernen Staatsgewalt unvereinbar und kann als überwunden gelten.

Der Begründer der modernen Auffassung vom Staatsgebiete ist Gerber²⁾. Das Staatsgebiet ist ihm das sachliche Objekt der Staatsherrschaft, der Inhalt des Rechtes besteht aber allein darin, daß der Staat auf ihm Staat sein darf. Die Gebietshoheit läßt sich nicht mit einem eigentümlichen materiellen Inhalte ausstatten.

Den Gegensatz zu Gerber bildet Fricker³⁾. Ihm ist das Gebiet ein Moment im Wesen des Staates, der Staat selbst in seiner räumlichen Ausdehnung, also nicht ein Objekt der Staatsherrschaft.

Der Gegensatz ist aber kein unüberbrückbarer. Denn für beide ist das Gebiet etwas dem Staat Wesentliches, eine mit einzelnen Befugnissen ausgestattete Gebietshoheit ausgeschlossen. Entscheidend ist, daß der Staat sein Gebiet unabhängig von seinen Angehörigen beherrscht.

Inhalt der Gebietshoheit ist allerdings die örtliche Ausdehnung der Wirkung der Staatsgewalt. Aber deshalb ist das staatsrechtliche

1) Böpf, St.-R., Bd. 2, § 443.

2) Gerber, Grundzüge § 22, ebenso Laband, Sellhorn, Radnikh (Gebietshoheit = örtliche Kompetenz).

3) Vgl. Lit. Ang. an der Spitze des Kapitels, wie Fricker namentlich G. Meyer.

Eigentum kein rein negativer Begriff⁴⁾). Allerdings liegt in der Gebiets-
hoheit das Moment der Ausschließlichkeit. Sie ist aber ebensowohl
wie die Herrschaft über die Staatsangehörigen ein Inbegriff positiver
Rechte, welche die staatsrechtliche Verfügung über das Staatsgebiet
in jeder Beziehung umfassen. Da die Gebietshoheit ein Inbegriff
zahlloser Rechte ist, so ist es gewiß verfehlt, diese Rechte im einzelnen
klassifizieren und aufzählen zu wollen. Man kann ebensowenig die
Gebietshoheit wie das privatrechtliche Eigentum in einzelne Befugnisse
zerlegen. Eine Addition dieser Einzelbefugnisse würde immer noch
nicht den Inbegriff ergeben, da auch die genaueste Aufzählung niemals
alle Rechte erschöpfen kann. Diese Aufzählung einzelner Befugnisse
unter dem Gesamtnamen der Gebietshoheit entsprach dem Charakter
der früheren Landeshoheit als eines Aggregates einzelner Hoheits-
rechte⁵⁾, nicht aber dem der heutigen allumfassenden Staatsgewalt.

Ist nun auch die Herrschaft des Staates über sein Gebiet eine
ausschließliche, so braucht sie deshalb doch keine unumschränkte zu sein,
insbesondere ist dies nicht der Fall nach preussischem Staatsrechte. Zu
dem Begriffe der Souveränität gehört wohl die Unabhängigkeit, nicht
aber die Unumschränktheit der Staatsgewalt⁶⁾.

In Deutschland üben das Reich und die Einzelstaaten die Staats-
gewalt über das Gebiet aus, beide jedoch innerhalb des ihnen ver-
fassungsmäßig zugewiesenen Kreises staatlicher Tätigkeit. Soweit
hiernach das Reich die Staatsgewalt für sich in Anspruch nimmt,
herrscht es ausschließlich, die Rechte der Einzelstaaten zum Erlasse von
Ausführungsgesetzen und zur Bestellung der Organe sind nur von dem
Willen des Reiches abgeleitet und daher keine Souveränitätsrechte.
Ebenso ausschließlich ist jedoch die Herrschaft der Einzelstaaten inner-
halb der ihnen verbliebenen Kreise. Reich wie Einzelstaaten herrschen
daher beide ausschließlich innerhalb ihrer Zuständigkeit über dasselbe
Gebiet, der Umfang der Herrschaft eines jeden von beiden ist jedoch
beschränkt durch die Rechte des anderen.

Wegen der Wichtigkeit der dinglichen Grundlage für den ganzen
Bestand des Staates ist der Umfang des Staatsgebietes verfassungsmäßig
festgestellt worden, indem nach Art. 1 der Verfassungsurkunde

⁴⁾ So Seydel a. a. O. Bd. 1, S. 517.

⁵⁾ Vgl. § 21.

⁶⁾ Vgl. § 11.

alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange, d. h. dem Umfange zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde, das preussische Staatsgebiet bilden. Die Folge dieser Verfassungsbestimmung würde an und für sich die gewesen sein, daß eine Veränderung der Grenzen des Staatsgebietes in ihrem damaligen Umfange nur im Wege der formellen Verfassungsänderung hätte erfolgen können. Diese Folgerung ist jedoch abgeschnitten durch den Art. 2, welcher bestimmt, daß die Grenzen des Staatsgebietes nur durch ein Gesetz verändert werden können. Es liegt also hier eine Ausnahme von der sonst allgemein vorgeschriebenen Form der Verfassungsänderung vor, eine Abänderung des Art. 1, d. h. der Grenzen des Staatsgebietes, bedarf nur der Form des gewöhnlichen Gesetzes⁷⁾.

Zweifelhaft war nur, ob die Abtretung von Staatsgebiet in einem Friedensschlusse eines besonderen Gesetzes bedurfte, da der König nach Art. 48 der Verfassungsurkunde das Recht hatte, Frieden zu schließen und andere Verträge mit fremden Mächten zu errichten, und nur hinsichtlich der letzteren unter gewissen Voraussetzungen die Zustimmung des Landtages erfordert wird. Das dem Könige allgemein zugesprochene Recht, Frieden zu schließen, begriff jedoch die Befugnis nicht in sich, in ihm Verfügungen zu treffen, zu denen nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde ein besonderes Gesetz erfordert wurde. Sofern der König in einem Friedensvertrage eine Abtretung zugestand, würde er zwar, da er allein den Staat völkerrechtlich verpflichtet, dem anderen Vertragsschließenden gegenüber verbunden sein, die Abtretung vorzunehmen, sofern in dem Vertrage die Genehmigung der Volksvertretung nicht vorbehalten wäre. Dagegen würde sich das Ministerium, welches den Vertrag gegenzeichnet, wegen Verfassungsverletzung verantwortlich gemacht haben. Denselben Grundsatz nach kann auch umgekehrt der König durch einen bloßen Friedensvertrag das Staatsgebiet nicht erweitern. Durch den völkerrechtlichen Erwerbssakt erlangt

⁷⁾ Genehmigung des Vertrages durch den Landtag und Verkündung in der Gesetzsammlung würde an sich mit einem Gesetze gleichbedeutend sein, und man hat dies auch bei kleineren Grenzberichtigungen für ausreichend erachtet. Doch entspricht dies formell nicht dem, was die Verf.-Urk. erfordert. Vgl. v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 197, Nr. 2. Die Präzedenzfälle im Berichte der Just. Komm. des Herrenhauses vom 23. Februar 1877 (Sten. Ber. 1877, Anl. Bd. Nr. 80, S. 120 ff.).

zwar der Staat völkerrechtlich die Gebietshoheit über das erworbene Gebiet. Das Land wird preussisches Staatsgebiet, die Bewohner preussische Staatsangehörige, soweit es sich um das Verhältnis zu anderen Staaten handelt. Staatsrechtlich, d. h. den eigenen Staatsangehörigen gegenüber, bleibt aber das völkerrechtlich erworbene Gebiet Ausland, bis es durch eine Handlung der Staatsgewalt mit dem eigenen Staate vereinigt wird. Die Erwerbungen des Jahres 1866 sind daher vermöge besonderer Gesetze dem preussischen Staatsgebiete einverleibt worden. Gegenwärtig ist jedoch diese Frage für das preussische Staatsrecht bedeutungslos geworden, da das Recht, Frieden zu schließen, auf das Reich übergegangen ist.

Das Gebiet des preussischen Staates ist aber zugleich Reichsgebiet. Der Art. 1 der Reichsverfassung bestimmt das Bundesgebiet zwar nur durch Aufzählung der deutschen Staaten, doch ist dabei zu verstehen: in ihrem damaligen Umfange, da sonst der Art. 1 das Bundesgebiet nicht hinreichend begrenzen würde. Eine Veränderung der Grenzen des Reichsgebietes kann, weil in der Reichsverfassung nicht wie in Art. 2 der preussischen Verfassungsurkunde eine besondere Form vorgesehen ist, nur erfolgen in den Formen der Verfassungsänderung, d. h. es dürfen im Bundesrate nicht vierzehn Stimmen dagegen sein. Sofern also ein deutscher Staat nicht zum Reiche gehöriges Gebiet mit sich vereinigen und dem Reichsgebiete anschließen oder einen Teil seines Gebietes an einen nichtdeutschen Staat abtreten will, bedarf es eines Reichsgesetzes in den für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen, außerdem aber der in den Landesverfassungen für Gebietsveränderungen vorgeschriebenen Erfordernisse⁸⁾. Dagegen bleibt es den Einzelstaaten unbenommen, in den nach dem Einzelstaatsrechte vorgesehenen Formen anderen deutschen Staaten gegenüber die Grenzen ihres Gebietes zu verändern. Eine Mitwirkung des Reiches ist hierbei nur erforderlich, soweit dadurch das Verhältnis der Einzelstaaten zum Reiche,

⁸⁾ Derart ist z. B. verfahren worden bei der Grenzregulierung zwischen Baden und der Schweiz im Jahre 1879 (N.-G.-Bl. 1879, S. 307). Die Ansicht von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 181, daß bei Abtretung von Bundesgebiet in einem Friedensschlusse nicht die Zustimmung des betroffenen Einzelstaates erforderlich sei, da der Kaiser nach Art. 11 Abs. 1 der Reichsverfassung namens des Reiches Frieden zu schließen habe, widerlegt sich aus den oben im Texte hinsichtlich der preussischen Verfassung angegebenen Gründen.

z. B. ihre Stimmenzahl im Bundesrate, eine anderweitige Regelung erfahren soll.

Wird ein bisher außerhalb des preussischen Staatsverbandes stehender Gebietsteil ihm durch Gesetz einverleibt, so tritt unmittelbar mit der staatsrechtlichen Vereinigung, da das materielle Verfassungsrecht nicht für die einzelnen Teile des Gebietes eines Einheitsstaates verschieden sein kann, das materielle preussische Verfassungsrecht für das neue Gebiet in Kraft, ohne daß es eines ausdrücklichen Aktus der Gesetzgebung bedürfte. Der übrige Rechtszustand des betreffenden Gebietes bleibt dagegen unverändert, bis eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung ergeht.

Eine Ausnahme hat jedoch die Kabinettsorder vom 29. März 1837⁹⁾ für die bei Grenzregulierungen dem preussischen Staate zufallenden Gebiete festgesetzt. Diese bestimmt, daß

a) in allen Fällen, in denen die Grenzregulierung nur verdunkelte und ungewisse Grenzen festgestellt hat, die preussischen Gesetze, Verordnungen und Vorschriften, die in demjenigen Gerichtsbezirke gelten, dem die bisher streitigen Gebietsteile endgültig überwiesen sind, auch in diesen letzteren durch die ursprüngliche Verkündung für eingeführt zu achten;

b) dagegen in denjenigen Gebietsteilen, welche seit Einführung der preussischen Gesetzgebung in die neu- und wiedereroberten Provinzen infolge abgeschlossener Grenzregulierungsprozesse an Preußen neu abgetreten worden, die preussischen Rechtsvorschriften, sofern sie nicht bereits vorher eingeführt, vom 1. Juli 1837 angewandt werden sollen;

c) nach den zu a und b gedachten Grundsätzen auch künftighin zu verfahren ist, wobei die Bestimmung des Zeitpunktes des Inkrafttretens der preussischen Gesetzgebung den Ministern des Innern und der Justiz überlassen bleibt.

Die fortdauernde Geltung dieser Kabinettsorder, welche in der Gesetzsammlung verkündet ist und daher als Gesetz gilt, wird mit Unrecht bezweifelt¹⁰⁾. Der dagegen geltend gemachte Grund, daß die Kabinettsorder in den neuen Landesteilen nicht verkündet ist, trifft nicht zu, da die Kabinettsorder den Charakter eines materiellen Ver-

⁹⁾ G.-S. 1837, S. 71.

¹⁰⁾ S. z. B. v. R ö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 146; bloß zweifelhaft v. R ö n n e - J o r n, Bd. 1, S. 199.

fassungsgesetzes hat und daher unmittelbar mit der Einverleibung ohne weitere Verkündung dort in Kraft getreten ist. Daß ferner nach Verkündung der Verfassungsurkunde eine Veränderung des Rechtszustandes nur durch Gesetz erfolgen könne, ist wenigstens im ganzen und großen richtig¹¹⁾. Dieses Gesetz ist aber die Kabinettsorder vom 29. März 1837, welche gleich allen anderen der Verfassungsurkunde nicht widersprechenden Gesetzen durch sie aufrecht erhalten worden ist.

Dem Staatsgebiete wird nun die Eigenschaft der Unteilbarkeit zugeschrieben. Das verfassungsmäßig feststehende Staatsgebiet bildet staatsrechtlich eine Einheit. Es ergibt sich dies schon daraus, daß der preußische Staat ein Einheitsstaat ist. Der Einheitsstaat unterscheidet sich vom zusammengesetzten Staate dadurch, daß die Verfassung, d. h. der Inbegriff der Normen, welche Zusammensetzung und Tätigkeit des Staatswesens regeln, einheitlich sein muß. In dem einheitlichen Staatswesen können aber auch die Grundlagen jedes Staates, Land und Volk, nicht rechtlich geschieden sein. Es bestehen verschiedene Bezirke des preußischen Staates, aber nur für die Verwaltung, verfassungsmäßig sind sie eine Einheit. Das preußische Staatsgebiet ist daher verfassungsrechtlich ungeteilt, aber auch unteilbar, solange die gegenwärtige Verfassung des preußischen Staates als eines Einheitsstaates besteht¹²⁾. Die preußische Verfassungsurkunde hatte nicht nötig, die Unteilbarkeit des Staatsgebietes besonders auszusprechen, da diese aus dem in ihr unzweideutig zum Ausdruck gelangten Charakter des Staates mit Notwendigkeit sich ergibt. Wohl aber ist in der Zeit, in der Preußen noch einen Gesamtstaat bildete, die Unteilbarkeit seines Gebietes wiederholt festgesetzt worden¹³⁾, da damals die Unteilbarkeit sich nicht aus dem staatsrechtlichen Charakter des Staates ergab, und es deshalb besonderer Normen bedurfte.

Dagegen ist die Unveräußerlichkeit keine Eigenschaft des preußischen Staatsgebietes¹⁴⁾. Art. 2 der Verfassungsurkunde bestimmt ausdrück-

¹¹⁾ Vgl. die weiteren Ausführungen in § 80.

¹²⁾ Vgl. über die Teilbarkeit deutscher Staatsgebiete den Aufsatz von Gerber in *Legibus* Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 5 ff.

¹³⁾ Vgl. § 14.

¹⁴⁾ v. Rönne-Born, *Pr. St.-R.*, Bd. 1, S. 196 folgert sie auffallenderweise aus den Bestimmungen des Art. 53 B.-U. über die Thronfolge.

lich die Form, in der Grenzveränderungen, also auch Entäußerungen des Staatsgebietes vor sich zu gehen haben. Indem die Verfassungsurkunde hiernach Entäußerungen allgemein zuläßt und nur die Form des Gesetzes verlangt, beschränkt sie Abtretungen nicht auf gewisse Titel, sondern erkennt alle völkerrechtlich zulässigen als verfassungsmäßig an. Es wäre z. B. gegen die Rechtsgültigkeit eines Staatsvertrages, durch den etwa zwecks besserer Abrundung ein Teil des Staatsgebietes an einen anderen Staat verkauft würde, nichts einzuwenden. Die Abtretung selbst könnte allerdings nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen. Nun setzen zwar die Hausgesetze, insbesondere das Edikt Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713¹⁵⁾ die Unveräußerlichkeit des Gebietes fest. Die Hausgesetze sind aber nur in Kraft geblieben, soweit sie der Verfassungsurkunde nicht widersprechen, insbesondere, wenn diese auf sie Bezug nimmt. Wenn dagegen die Verfassungsurkunde die Veräußerung des Staatsgebietes unter gewissen Voraussetzungen gestattet, so sind damit die Bestimmungen der Hausgesetze, welche sie verbieten, außer Kraft gesetzt worden.

Auf dem einheitlichen Staatsgebiete als der dinglichen Grundlage des Staates ruht auch dessen Titel. Von dem Titel seines Herrschers führt das Staatsgebiet den Titel eines Königreichs Preußen. Er bezeichnet das ganze verfassungsmäßig dem Staate gehörige Gebiet als Einheit. Wenn daneben noch besonders die Provinzen Ost- und Westpreußen als Königreich Preußen, die anderen Teile des Staatsgebietes dagegen als Markgrafschaft Brandenburg, Herzogtum Pommern, Fürstentum Münster usw. benannt werden, so sind dies Ueberlieferungen aus der Zeit des Gesamtstaates ohne jegliche staatsrechtliche Bedeutung für die Gegenwart. Gleichwohl hat noch nach den Erwerbungen des Jahres 1866 der König den Titel eines Herzogs zu Schleswig, Holstein, Lüneburg, Bremen, Landgrafen zu Hessen, Fürsten zu Nassau usw. angenommen¹⁶⁾. Es geschah dies jedoch nur im Interesse der Gleichmäßigkeit, da der König noch von allen anderen Teilen der Monarchie die besonderen Titel fortführte. Abgesehen von der Bezeichnung der ebenfalls noch aus der Zeit des Gesamtstaates überkommenen Hof- und Erbämter nach den alten Gebieten kommt aber der Gebrauch der alten dinglichen Bezeichnungen kaum mehr

¹⁵⁾ S. Schulte, Hausgesetze, Bd. 3, S. 737.

¹⁶⁾ Vgl. § 25.

vor. In richtiger Erwägung der staatsrechtlichen Verhältnisse erklärte schon Friedrich Wilhelm II. bei Erwerb der Länder der zweiten und dritten polnischen Teilung, in denen weder Rechte des Reiches noch der Stände den Einheitsstaat hinderten, daß er von diesen neuen Erwerbungen keinen besonderen Titel annehmen, sondern sie unter der Benennung „Königreich Preußen“ mit begreifen wolle.

Kap. II. Die einzelnen Staatsangehörigen.

Erster Titel.

Das gemeine Recht der Staatsangehörigen*).

§ 41. Geschichtliche Entwicklung¹⁾.

Dem ständischen Patrimonialstaate des Mittelalters fehlt das allgemeine, unmittelbare Verhältnis zwischen dem Staate und seinen Angehörigen. Ein solches bestand nur zwischen dem Fürsten und den größeren Grundbesitzern, die sich seit Ende des Mittelalters als niederer Adel von dem übrigen Volke ausgesondert hatten. Bei der mangelhaften Ausbildung der Staatsidee kleidet sich jedoch dieses Verhältnis in die Form eines besonderen, in jedem einzelnen Falle neu zu begründenden Treueverhältnisses zwischen Fürst und Untertanen durch das Lehnswesen. Der Adlige besaß seinen Grund und Boden als

*) Vgl. Müller §§ 257 ff., 467; Zachariä §§ 85 ff.; Böpfel §§ 281 ff.; v. Gerber §§ 15 ff.; W. Meyer §§ 75 ff.; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 344; v. Münne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 597 ff., Bd. 2, S. 1 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 342 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 57 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 122 ff.; Landgraff, Indigenat und Staatsbürgerrecht in den Preuß. Jahrb., Bd. 23, S. 223 ff.; Landgraff, Ausführungen zu dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz in Sirths Ann., Bd. 3, S. 625 ff.; Schbel a. a. O. 1876, S. 135 ff., 1883, S. 577 ff., und Bayerisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 519; Jfah, Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen (aus Born und Stier-Somlo, Abhandlungen, Bd. 3, Heft 2), Tübingen.

¹⁾ Vgl. J. J. Moser, Die Landeshoheit in Ansehung der Unterthanen, Personen oder Vermögens, Frankfurt und Leipzig 1773; J. J. Moser, Von der teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, Frankfurt und Leipzig 1774; Häberlin, Deutsches Staatsrecht, 2. Aufl., Berlin 1797, Bd. 2, S. 30.

Lehen des Landesherren gegen die Verpflichtung zur Treue und zur Leistung ritterlicher Kriegsdienste. Da alle anderen Stände in keinem unmittelbaren Verhältnisse zum Landesherren standen, die Staatsgewalt über sie vielmehr von Korporationen oder Einzelpersonen nicht im Auftrage des Landesherren, sondern aus eigenem Rechte geübt wurde, so war das Verhältniß des Adels zu seinem Fürsten allerdings ein besonderes. Die Staatsangehörigkeit bestimmte sich daher für den Adel danach, ob er in einem Lande mit adligen Gütern angeessen war. Soweit dies der Fall war, stand er vermöge der Lehnverbindung zu seinem Lehnsherrn im Untertanenverhältnisse. Besaß jemand in verschiedenen Ländern Lehen, so hatte er in allen den Lehnseid zu leisten und wurde dadurch der Untertan mehrerer Fürsten, entweder nur mit Bezug auf das Lehen oder allgemein (Landsassiatum minus plenus und plenus).

Die aus der Lehnverbindung sich ergebende Staatsangehörigkeit ergriff aber nicht nur den Besitzer des Lehens, sondern auch seine ganze Familie, solange sie im Lande ihren Wohnsitz hatte. Nicht allein der Lehnbesitzer, sondern auch seine Familie war landesunmittelbar. Sie hatte ihren Gerichtsstand vor den landesherrlichen Hofgerichten und war überhaupt nur den landesherrlichen Behörden unterworfen, dagegen von allen städtischen und patrimonialen Obrigkeiten eximiert. Für den ganzen Adel besteht demnach das unmittelbare Verhältniß zum Fürsten und seinen Organen. Die Staatsangehörigkeit des Adels regelt sich grundsätzlich nach dem Lehnbesitze in einem Gebiete. Alle angeessenen Adligen und ihre sämtlichen nicht angeessenen Familienglieder sind Untertanen des Staates, dessen Fürst ihr Lehnsherr ist, und in dessen Gebiet ihr Lehen liegt²⁾.

Alle bäuerlichen Besitzer sind ferner der Staatsgewalt als Untertanen unterworfen. Ihr Verhältniß zum Staate ist jedoch kein unmittelbares. Vielmehr stehen sie zunächst unter ihrer Gutsobrigkeit, welche ihnen ihre Stellen verleiht und alle obrigkeitlichen Befugnisse

²⁾ Nicht zu verwechseln mit diesem Untertanenverhältnisse sind die besonderen Inkolatrechte der einzelnen Provinzen, welche lediglich die Voraussetzung für den Erwerb der Rittergüter bildeten. Vgl. § 39 II, 9 A. L.-R. Diese Inkolatrechte waren die Reste einer früheren besonderen Staatsangehörigkeit an die einzelnen Gebiete des preussischen Staates, hatten aber diese Bedeutung seit Anfang des 18. Jahrhunderts verloren und waren nur noch die Bedingung besonderer ständischen Rechte.

aus eigenem Rechte über sie ausübt. Auch wo eine Gutsherrschaft nicht vorhanden ist, sind wenigstens in dem größten Teile Deutschlands die ländlichen kleineren Grundbesitzer nicht unmittelbare Untertanen des Landesherren. Dieser gilt vielmehr als Gutsherr der Domänen und der dazu gehörigen sogenannten Amtsdörfer, deren Bewohner er in doppelter Eigenschaft, unmittelbar als Gutsherr, mittelbar als Landesherr, beherrscht. Da sämtliche Gutsherrn ihrerseits wiederum der Staatsgewalt unterworfen sind, so bilden die Angesehenen des Dorfes und ihre Angehörigen die mittelbaren Untertanen des Landesherren. Für ihre Staatsangehörigkeit ist entscheidend, daß sie von einem Gutsherrn eine bäuerliche Stelle als Besitz erhalten haben.

Die Städte bilden geschlossene Korporationen, die neue Mitglieder nur unter gewissen, in den einzelnen städtischen Verfassungen verschieden geregelten Voraussetzungen zulassen. Diese Mitgliedschaft ist entweder eine solche zu vollem Rechte, das sogenannte Bürgerrecht, oder eine Art Passivbürgerrecht, das Recht der Schutzverwandten. Gewerbe in der Stadt darf nur betreiben, wer das Bürgerrecht besitzt. Bürger und Schutzverwandte sind den Organen der städtischen Korporation unterworfen. Diese übt über ihre Mitglieder die Gerichtsbarkeit und Polizei und erhebt von ihnen städtische Abgaben. Die Korporation selbst ist aber der Staatsgewalt untertan, welche über sie die oberste Aufsicht und Gerichtsbarkeit ausübt. So sind auch die städtischen Einwohner mittelbare Untertanen des Staates. Eine Sonderstellung nehmen jedoch die in der Stadt wohnenden Adligen und Beamten ein, welche in keiner Weise als Mitglieder der Korporation gelten und deshalb auch deren Organen nicht unterstellt sind. Das Kennzeichen für die Staatsangehörigkeit der städtischen Bevölkerung ist also einmal der Besitz des Bürgerrechtes. Jeder Vollbürger ist Untertan des Staates. Zu den Untertanen gehören aber auch die bloßen Schutzverwandten. Dadurch wird die Frage der Staatsangehörigkeit etwas verschwommen, da als Schutzverwandte alle diejenigen nicht eximierten Personen gelten, welche in der Stadt ihren dauernden Wohnsitz haben, ohne doch das Vollbürgerrecht zu besitzen.

Als der ständische Patrimonialstaat allmählich durch das Beamtentum des absoluten Staates zurückgedrängt wurde, mußte das landesherrliche Beamtentum als gleichberechtigter Faktor zu den bisherigen drei Ständen hinzutreten. Der Staat konnte nicht einen Beamten, der aus dem Bauernstande hervorgegangen war oder auf dem Lande

wohnte, unter der Botmäßigkeit eines Patrimonialherren und ebenso wenig die bürgerlichen Beamten unter der des Magistrats belassen. Die Beamten werden daher, auch sofern sie Nichtadlige sind, von der Ortsobrigkeit eximiert und unmittelbar dem Landesherren und seinen Behörden unterstellt. Gleich dem Adel tritt das Beamtentum in ein besonderes Treueverhältnis zum Landesherren, so daß eigentlich gar kein Zweifel darüber obwalten konnte, ob der Beamte als solcher Untertan des Staates sei, dem er diene.

Diese für die Staatsangehörigkeit geltenden Regeln waren nun vielfach unbestimmt und konnten zu mannigfachen Zweifeln Anlaß geben, besonders da in einzelnen Fällen schon der bloße Wohnsitz die Staatsangehörigkeit begründete. Nach vollständiger Ausbildung der Landeshoheit neigte man daher dazu, das persönliche Verhältnis zwischen Staat und Untertanen völlig unbeachtet zu lassen und die Herrschaft über die Personen nur als Ausfluß der Gebietshoheit zu betrachten³⁾. Das preussische Recht hat jedoch diesen Territorialitätsstandpunkt nie eingenommen. Für dieses sind vielmehr die oben entwickelten, aus der Fortbildung der ständischen Rechtsordnung sich ergebenden Grundsätze als maßgebend anzusehen, trotzdem sie bei dem Uebergange in eine neue Rechts- und Gesellschaftsordnung vielfach unzureichend erscheinen mußten.

Dennoch genügten diese Regeln noch für die Verhältnisse des Patrimonialstaates wie für die des absoluten Beamtenstaates im 18. Jahrhundert, da im allgemeinen die Staatsangehörigkeit nicht die rechtliche Voraussetzung öffentlicher Rechte und Pflichten bildete. Für die Frage, wer die Staatslasten zu tragen habe, war die Staatsangehörigkeit nicht entscheidend. Vielmehr lag die Steuerpflicht allen Einwohnern des Staates, die Wehrpflicht gewissen Klassen ob, ohne daß diese Lasten auf die Staatsangehörigen beschränkt gewesen wären. Andererseits genügte auch die bloße Staatsangehörigkeit nicht zur Ausübung politischer Rechte, hierfür waren noch andere Voraussetzungen erforderlich. Die Kreis- und Landstandschaft war, soweit es sich um das flache Land handelte, kein allgemeines Recht aller auf dem Lande wohnenden Staatsangehörigen, sondern nur der mit Ritter-

³⁾ Zu diesem Sinne sagt J. J. Moser, Von der teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, S. 2: „Ordentlicher Weise seynd Alle, so sich in eines Reichsstandes oder anderen Reichs-Unmittelbaren Gebiet aufhalten, auch desselbigen Unterthanen.“

gütern angefessenen Abhigen. In den Städten stand die Ausübung der politischen Gemeinderichte, soweit von solchen überhaupt die Rede sein kann, nicht den bloßen Schutzverwandten, deren Untertanenverhältnis allein durch den Wohnsitz begründet wurde, sondern lediglich den Bürgern zu. Da es zum Erwerbe des Bürgerrechtes einer besonderen Aufnahme durch den Magistrat bedurfte, so konnte die Berechtigung im einzelnen nicht zweifelhaft erscheinen. Die ständischen Rechte der Stadt wurden fernerhin von dem Magistrate ausgeübt, der nur aus Bürgern bestand. Die Bauern endlich waren im allgemeinen von den politischen Rechten ausgeschlossen. Soweit bei der ländlichen Gemeindeverwaltung eine Tätigkeit der Gemeindeangehörigen stattfand, kamen nur die angefessenen Wirte in Betracht. Für die Frage, wer die Staatslasten zu tragen habe, und wem politische Rechte zustanden, war also die Staatsangehörigkeit bedeutungslos. Sie war demnach überhaupt staatsrechtlich ziemlich gleichgültig. Nur im völkerrechtlichen Verkehre konnten Zweifel entstehen, wer als Angehöriger des Staates anzusehen sei. Bei dem im Vergleiche zur Gegenwart äußerst geringfügigen Verkehre mit dem Auslande war aber auch hier die Frage von keiner besonderen Bedeutung.

Es erscheint daher begreiflich, daß das A. L.-R. nirgends Bestimmungen darüber trifft, wer als Staatsangehöriger zu betrachten sei. Da das Gesetzbuch vielfach nur von den Pflichten und Rechten der Einwohner spricht, so konnte man sogar zu der Annahme gelangen, daß nur der Wohnsitz die Staatsangehörigkeit begründe und aufhebe. Nach obigen Ausführungen war jedoch der Wohnsitz nur in zwei Fällen für die Staatsangehörigkeit entscheidend, einmal bei den nicht grundbesitzenden Angehörigen der im Lande angefessenen Adelsfamilien und ferner bei den städtischen Schutzverwandten. Aus §§ 127 ff. II, 17 A. L.-R. ergibt sich auch mittelbar, daß das Gesetzbuch keineswegs die bloße Einwohnerschaft zum Kennzeichen der Staatsangehörigkeit macht, sondern die oben entwickelte, aus der ständischen Rechtsordnung sich natürlich ergebende Auffassung befolgt. Es wird hier den Untertanen des Staates die Auswanderungsfreiheit ohne dessen Vorwissen entzogen. Nach § 131 a. a. O. können jedoch Fremde, die sich zwar im Inlande aufgehalten, aber darin weder ein Amt übernommen noch Grundstücke angekauft noch bürgerliche Gewerbe getrieben haben, das Land jederzeit wieder verlassen. Sie sind eben unter diesen Voraussetzungen noch nicht in einen der bestehenden Stände eingetreten. Nur

durch diesen Eintritt wird aber die Staatsangehörigkeit begründet, welche zum Bleiben im Staate verpflichtet. Wenn dagegen nach § 132 a. a. D. auch den Fremden, welche sich im Staate wirklich niedergelassen haben, innerhalb der ersten zehn Jahre die Auswanderung gestattet wird, so läßt sich daraus nicht die Folgerung ziehen, daß die Staatsangehörigkeit erst nach zehn Jahren entsteht, sondern es wird ein Sonderrecht für die neuen Staatsangehörigen festgesetzt.

Mit der Beseitigung der ständischen Gliederung der Gesellschaft durch das Edikt vom 9. Oktober 1807 mußten jedoch die bisherigen Kennzeichen der Staatsangehörigkeit zum großen Teile hinfällig werden. Man konnte nun zwar daran festhalten, daß jeder, der im Inlande Grundbesitz habe oder ein Amt bekleide, Untertan des Staates sei. Dagegen wurde die Sache äußerst zweifelhaft hinsichtlich der Städte. Der in der Städteordnung von 1808 noch festgehaltene Unterschied zwischen Bürgern und Schutzverwandten war seit 1822 aufgegeben. Schutzverwandte hießen seitdem nur die durch den Zensus von den politischen Gemeinderchten ausgeschlossenen Bürger der Stadt. Zum Erwerbe städtischer Grundstücke und zum Betriebe von Gewerben waren jedoch die Schutzverwandten nunmehr ebenso berechtigt wie die Bürger. Nach dem in einem großen Teile des Staates noch geltenden französischen Gemeinderchte und seinen Nachbildungen waren vollends Mitglieder der Gemeinde alle innerhalb ihres Bezirks wohnenden Personen⁴⁾. Als entscheidendes Merkmal der Staatsangehörigkeit blieb daher nach Beseitigung der ständischen Rechtsordnung nur noch der Wohnsitz. Die Frage wurde um so wichtiger, als man jetzt für staatliche Pflichten, besonders die Wehrpflicht, die Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung machen mußte, während man allerdings für die neubegründeten ständischen Rechte an dem Erfordernisse des Grundbesitzes festhielt. Auch völkerrechtlich wurde die Staatsangehörigkeit bei dem steigenden Verkehre von größerer Bedeutung als je zuvor.

In zahlreichen Verträgen zwischen Preußen und anderen Staaten verpflichtete sich jeder Teil, die Bagabunden und Ausgewiesenen, welche keine Staatsangehörigen waren, aufzunehmen. Es bedurfte daher einer näheren Begriffsbestimmung für die Staatsangehörigkeit. In den zwischen Preußen und anderen deutschen Staaten während

⁴⁾ Vgl. *Vornhaff*, *Gesch. des preuß. Verwaltungsrechtes*, Bd. 3, S. 17, 28, 37.

der Jahre 1811—1841 abgeschlossenen Verträgen erkannten die vertragschließenden Teile als ihre Untertanen diejenigen Personen an, welche ihnen angehörten: 1. durch Abstammung, und zwar eheliche von einem inländischen Vater, uneheliche von einer inländischen Mutter; 2. durch innerhalb des Staatsgebietes von heimatlosen Eltern erfolgte Geburt; 3. durch ausdrückliche Aufnahme; 4. ohne die gedachten Voraussetzungen durch Verheiratung unter Begründung einer eigenen Wirtschaft im Inlande nach Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit oder bei vollständiger Heimatlosigkeit; 5. durch bloßen zehnjährigen Aufenthalt, sofern es sich nicht um Handlungsdiener, Gesellen, Schüler, Studenten und dergleichen handelte. Bei Widersprüchen der verschiedenen Erwerbarten der Staatsangehörigkeit unter verschiedenen Staaten sollten Verheiratung und zehnjähriger Aufenthalt der bloßen Geburt im Inlande, die ausdrückliche Aufnahme der Verheiratung und dem zehnjährigen Aufenthalte, der zehnjährige Aufenthalt der Verheiratung vorgehen⁵⁾. Gegenüber dem Auslande war eine Regelung nur in Beziehung auf Rußland erfolgt, indem nach der Kabinettsorder vom 1. November 1841 durch den zehn Jahre ohne Besitz eines Heimatscheines fortgesetzten Aufenthalt einer Person in dem einen Staate jede Verpflichtung des anderen zur Wiederaufnahme aufhören sollte⁶⁾.

Im allgemeinen gingen diese Verträge davon aus, daß die Staatsangehörigkeit durch den Wohnsitz begründet werde. Denn der zehnjährige Aufenthalt ist im Anschlusse an eine vereinzelt Bestimmung des römischen Rechtes⁷⁾ augenscheinlich als vermutliche Begründung des Wohnsitzes aufzufassen, und ebenso ist die Abstammung ein Grund für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, weil die Kinder den Wohnsitz des Vaters bzw. der Mutter teilen. Wenn daneben für Ausländer, die ein Rittergut im Inlande erwerben wollten, eine nur nach Leistung des Huldigungseides zu erteilende Spezialkonzession des Ministers des Innern erfordert wurde⁸⁾, so hing dies zusammen mit

⁵⁾ Vgl. v. Nohrscheibt, Preußens Staatsverträge, Berlin 1852, S. 75 ff.

⁶⁾ A. a. O. S. 81.

⁷⁾ L. 2 C. de incol. 10, 39.

⁸⁾ Kabinettsorder vom 28. März 1809 — N a b e s Samml., Bd. 10, S. 77 —, Reskr. des Min. des Innern vom 14. März 1837 — v. R a m p f, Ann. Bd. 21, S. 21.

der obrigkeitlichen Stellung der Rittergutsbesitzer, hatte aber mit der Frage der Staatsangehörigkeit nichts zu tun.

Dem immer dringender werdenden Bedürfnisse nach einer nicht bloß völkerrechtlichen, sondern staatsrechtlichen Regelung des Erwerbes und Verlustes der Staatsangehörigkeit trug endlich Rechnung das Gesetz vom 31. Dezember 1842 über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preussischer Untertan sowie über den Eintritt in fremde Staatsdienste⁹⁾. Es machte Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit nicht mehr abhängig allein von dem Wohnsitz, sondern stellte ähnlich dem jetzt geltenden Reichsgesetz, das auf ihm beruht, einzelne bestimmte Erfordernisse auf. In den Hohenzollernschen Landen wurde nach deren Erwerbe das Gesetz nicht ausdrücklich eingeführt, indem die Regierung von der richtigen Ansicht ausging, daß mit der Einverleibung des Landes und der Einführung der preussischen Verfassung alle das Verfassungsrecht im materiellen Sinne betreffenden Normen ohne weiteres zur Geltung gelangt seien¹⁰⁾. Dagegen wurde das Gesetz in dem Jadegebiete durch besondere Verordnung vom 20. August 1855¹¹⁾ eingeführt, da durch den Staatsvertrag vom 20. Juli 1853¹²⁾ den Bewohnern des Jadegebietes ihre oldenburgische Staatsangehörigkeit bis zu einer besonderen, erst nach Ablauf eines Jahres abzugebenden Erklärung vorbehalten, und damit das preussische Indigenatsrecht vorläufig suspendiert war.

Im Gegensatz dazu blieben in den 1866 erworbenen Gebieten mit Ausnahme der Enklave Kaulsdorf und des Oberamtes Meisenheim die bisher in den einzelnen Ländern geltenden Bestimmungen über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in Kraft¹³⁾. Dieser dem Begriffe des Einheitsstaates in jeder Hinsicht widersprechende Zustand, daß die Rechtsverhältnisse eines Faktors des einheitlichen Staatswesens sich verschieden bestimmten je nach dem Wohnsitz einzelner Bestandteile dieses Faktors, war nicht als dauernder in Aussicht genommen. Man wollte nur das Gesetz vom 31. Dezem-

⁹⁾ G.-G. 1843, S. 15 ff.

¹⁰⁾ Publikandum der Regierung zu Sigmaringen vom 12. Dezember 1853, Staatsanzeiger 1853, S. 469.

¹¹⁾ G.-G. 1855, S. 598.

¹²⁾ G.-G. 1854, S. 86.

¹³⁾ Vgl. die Zusammenstellung des Inhalts dieser Gesetze in der 3. Aufl. von R ö n n e s Pr. St.-R., I b, S. 14 ff.

ber 1842 nicht in den neuen Erwerbungen in Kraft treten lassen, da man es vorher einer Durchsicht zu unterziehen beabsichtigte. In der Sitzungsperiode 1868/69 wurde auch dem Landtage ein Entwurf vorgelegt. Er scheiterte jedoch daran, daß das Abgeordnetenhaus in dem Entwurfe das Wort „Untertan“ überall in „Preuße“ verwandelte, das Herrenhaus aber diese Veränderung nicht annahm.

Eine Wiedervorlegung des Entwurfes hat nicht stattgefunden, da inzwischen das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 über den Erwerb und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit zustande kam¹⁴⁾. Dieses Gesetz gilt gegenwärtig im ganzen Reiche. Eine Novelle, welche die nur auf die süddeutschen Staaten bezüglichen und auf deren besonderer Stellung zum Norddeutschen Bunde beruhenden Bestimmungen beseitigte, erging am 22. April 1871¹⁵⁾, eine weitere Novelle über die Naturalisation von Reichsbeamten, die Ausländer sind, am 20. Dezember 1875¹⁶⁾. Endlich ergeben sich noch einzelne Abänderungen des Gesetzes aus der neueren Kolonialgesetzgebung.

§ 42. Charakter der Staatsangehörigkeit.

Der Staat hat eine dingliche und eine persönliche Grundlage. Beide sind gleichberechtigte Faktoren des Staatswesens. Die Herrschaft des Staates über seine Angehörigen ist nicht eine Folge davon, daß sie in dem Staatsgebiete wohnen. Hieraus ergibt sich, daß die Staatsangehörigkeit sich nicht durch den Aufenthalt in dem Staatsgebiete bestimmt. Es besteht vielmehr ein besonderes persönliches Verhältnis zwischen dem Staate und seinen Angehörigen. Der Staat beruht auf ihrer dauernden Hingabe.

Sie haben daher ohne Rücksicht auf ihren Aufenthalt Verpflichtungen gegen den Staat. Auch der im Auslande sich aufhaltende Angehörige hat dem Staate die Wehrpflicht zu leisten und sich zu diesem Zwecke in das Inland zu begeben. Einem Befehle seiner Staatsgewalt zur Rückkehr in das Inland hat er zu folgen. Auch im Auslande binden den Inländer die Strafgesetze seiner Heimat, und die

¹⁴⁾ B. G.-Bl. 1870, S. 355. Vgl. dazu Sten. Ber. des Reichstages 1870 Aktenstücke N. 11, 37, 45, 47, 48, Verh. S. 81 ff., 251 ff., 1076 ff.

¹⁵⁾ N.-G.-Bl. 1871, S. 87.

¹⁶⁾ N.-G.-Bl. 1875, S. 324.

im Auslande stattgefundene Zuwiderhandlung wird nach seiner Rückkehr ins Inland bestraft, falls nicht schon eine Bestrafung seitens des ausländischen Staates stattgefunden hat. Nur einzelne minder wichtige Pflichten des Staatsangehörigen gegen den Staat ruhen, solange jener sich im Auslande aufhält, so die Teilnahme an der staatlichen Verwaltung durch Bekleidung von Ehrenämtern, die Ausübung der Wahlrechte, die militärische Kontrolle und dergleichen. Andererseits schützt aber der Staat seine Angehörigen, sofern ihnen Unrecht geschieht, auch im Auslande durch diplomatisches Einschreiten und nötigenfalls durch seine Kriegsmacht.

Den Gegensatz der eigenen Angehörigen des Staates bilden die sich in seinem Gebiete aufhaltenden Fremden. Während die Staatsangehörigen unabhängig von ihrem Aufenthalte stets in einem Pflichtverhältnisse zu ihrem Staate stehen, wird eine Beziehung zwischen der inländischen Staatsgewalt und den Fremden nur hergestellt, soweit letztere sich im Inlande aufhalten oder innerhalb seiner Grenzen eine Tätigkeit entwickeln. Das Verhältnis des Staates zu den Fremden ist daher kein selbständiges und persönliches, welches sich von dem Untertanenverhältnisse bloß durch seine beschränkte Dauer unterscheidet. Man kann die Fremden nicht als *subditi temporales* bezeichnen. Vielmehr ist die Beziehung des Staates zu den Fremden bedingt durch ihren Aufenthalt im Inlande oder ihre sich auf das Inland erstreckende Tätigkeit. Diese Beziehung entsteht und vergeht mit dem Entstehen und Aufhören des Verhältnisses des Fremden zum inländischen Staatsgebiete. Die vorübergehende Herrschaft des Staates über Personen, welche nicht seine Staatsangehörige sind, ist daher nur eine Folge seiner Herrschaft über sein Staatsgebiet.

Die Fremden sind, abgesehen von gewissen Ausnahmen, welche auf dem völkerrechtlichen Grundsätze der Retorsion beruhen, demselben Zivil- und Strafgeseze unterworfen wie die Inländer, sie genießen im Inlande in jeder Beziehung denselben Schutz wie diese. Dafür haben sie aber auch die Verpflichtung, dem Staate dieselben Steuern und Abgaben zu zahlen wie die Inländer. Nur von den persönlichen Pflichten, namentlich der Wehrpflicht und der Verpflichtung zur Verwaltung von Ehrenämtern, sind sie befreit. Der Staat kann sich nicht da, wo er auf die persönliche Hingabe für seinen Dienst angewiesen ist, diese Dienste von Fremden leisten lassen, bloß weil sie sich zufällig in seinem Gebiete aufhalten. Aus demselben Grunde

sind die Fremden von den politischen Rechten, besonders Wahlrechten, ausgeschlossen.

Es ergibt sich hieraus, daß das wesentliche und stets bleibende des Verhältnisses zwischen der Staatsgewalt und seinen Angehörigen in der persönlichen Unterwerfung, d. h. dem Zustande des Unterworfenseins der letzteren unter den Staat, besteht. Die politischen Rechte sind einerseits keine Eigenschaft jedes im Inlande wohnenden Staatsangehörigen, andererseits ruhen sie während ihres Aufenthaltes im Auslande. Dagegen erhält sich stets die Pflicht des Gehorsams gegen die inländische Staatsgewalt.

Die Staatsangehörigkeit ist nicht, wie die frühere Staatsrechtslehre es allgemein auffaßte, ein Inbegriff von Rechten des einzelnen gegen den Staat, sondern eine allumfassende Verpflichtung der Untertänigkeit unter den Staat. Von einem Rechte ist hier nur auf der Seite des Staates die Rede. Er hat das der allumfassenden Gehorsamspflicht entsprechende Herrschaftsrecht über seine Untertanen. Solange der Staat und seine Organe als Staat, d. h. rechtmäßig handeln, kann von einem Rechte der Untertanen gegen den Staat überhaupt nicht die Rede sein. Handeln dagegen der Staat und seine Organe rechtswidrig, so entstehen aus dieser rechtswidrigen Handlungsweise allerdings Rechte seiner Angehörigen. Es liegt dann aber tatsächlich gar keine Handlung des Staates, sondern von Privaten vor.

Diese aus dem staatlichen Herrschaftsrechte sich ergebende allumfassende Gehorsamspflicht bezeichnet das Wesen der Staatsangehörigkeit, erschöpft es aber auch¹⁾. Insbesondere kann aus der Staats-

1) Die Charakterisierung der Staatsangehörigen als eines Herrschaftsobjektes ist bekanntlich zuerst aufgestellt worden von *Gerber* in der ersten Auflage seiner Grundzüge §§ 15 ff. Die dagegen von verschiedenen Seiten, besonders von *H. Schulze* in *Legibus* Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 424 ff., erhobenen Einwendungen sind meines Erachtens vollständig widerlegt von *Gerber* in der zweiten Auflage seiner Grundzüge, Beilage II, der namentlich darauf hinweist, daß diese Herrschaft keine sachenrechtliche, sondern ein Gewaltverhältnis über Personen ist. Oben im Texte ist ein entgegengesetzter Ausgangspunkt gewählt, nicht das Recht des Staates, sondern die Pflicht der Untertanen, aber das Ergebnis ist dasselbe. Der von *G. Meyer*, Staatsrecht, §§ 224 ff., gemachte Versuch, die einzelnen Gehorsamspflichten zu klassifizieren, erscheint ebenso verfehlt als umgekehrt eine Aufzählung der einzelnen staatlichen Herrschaftsrechte über Land und Leute.

angehörigkeit eine besondere Treuepflicht der Untertanen nicht abgeleitet werden. Damit soll selbstverständlich nicht gesagt sein, daß diese Treuepflicht nicht vorhanden wäre, ja nicht vorhanden sein müßte. Die Treue ist jedoch ein ethischer und kein juristischer Begriff²⁾. Man kann sie auch nicht negativ gestalten als Rechtspflicht zur Unterlassung von Handlungen, welche auf die Beschädigung des Staates abzielen³⁾. Rechtlich sind Hochverrat und Landesverrat verboten, nicht weil sie mit dem Wesen der Staatsangehörigkeit im Widerspruche stehen, sondern weil der Staat sie im Interesse seines Bestandes und seiner Sicherheit mit Strafe bedroht. Mit demselben Rechte wie die Treuepflicht könnte man eine Pflicht zur Achtung fremden Eigentums, zur Nichtverletzung anderer Personen aufstellen, also einen Rundgang durch das ganze Strafrecht unternehmen. Die Verpflichtung der Untertanen, den vom Staate erlassenen Strafgesetzen nicht zuwider zu handeln, ergibt sich schon ohne weiteres aus dem Rechtszustande der Untertänigkeit und der allumfassenden Gehorsamspflicht.

Zur Bezeichnung des Wesens dieses Verhältnisses ist daher „Untertan“ das bezeichnendste Wort. Wenn man dieses Wort zu vermeiden gesucht hat, da es an die Erbuntertänigkeit erinnerte, so liegt hierin einerseits eine Verkennung ihres Charakters, da die Guts herrlichkeit ein Ausfluß der Staatsgewalt war und deshalb ein Untertänigkeitsverhältnis begründete. Aber auch wenn man die Untertänigkeit unter eine gutherrliche Gewalt als dem modernen Staatsbegriffe widersprechend verwirft, so besteht doch ein ganz unverkennbarer Unterschied zwischen der Untertänigkeit unter einen einzelnen Guts herren und derjenigen unter die Staatsgewalt. Der Abgeordnete von Vincke stellte daher in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 7. März 1861⁴⁾ die zutreffende Behauptung auf, „daß man bei dem Streite über den Gebrauch der Worte ‚Untertan‘ oder ‚Staatsbürger‘ den Begriff ‚Untertan‘ mit dem verwechselt, was das N. L. = N. unter ‚Erbuntertänigkeit‘ verstand, während wir doch so weit in der Nomenklatur vorgedrungen sein sollten, daß wir im Einklange mit

²⁾ Gegen die Annahme einer Treuepflicht auch G. Meyer § 224 N. 1 und Ehrenberg in der deutschen Rundschau X, Heft 7, S. 51. Die herrschende Ansicht ist sonst ziemlich allgemein für die Aufstellung der Treueverpflichtung.

³⁾ So Laband, St.-R. des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 130.

⁴⁾ Sten. Ber. 1861, Bd. 1, S. 382.

dem in England herrschenden Sprachgebrauche uns alle Untertanen nennen, insofern wir untertan sind dem Gesetze, untertan dem großen Gemeinwesen, das wir Staat nennen, vor allem aber untertan dem Fürsten, der an der Spitze des Staates steht.“ Der Gebrauch des Wortes „Untertan“ ist auch nicht ausgeschlossen durch Erlaß der Verfassungsurkunde. Sie hat zwar den einzelnen zahlreiche politische Befugnisse verliehen, diese sind aber keine wesentliche Eigenschaft eines jeden Staatsangehörigen. Denn diese politischen Befugnisse stehen nicht allen Staatsangehörigen, nicht einmal allen verfügungsfähigen, zu, sie hören aber auch auf, sobald sich jemand ins Ausland begibt, während das Untertanenverhältnis in diesem Falle völlig unberührt bleibt. Die Einführung der Verfassungsurkunde hat also den Charakter des Untertanenverhältnisses in keiner Weise verändert.

Gänzlich unberechtigt ist dagegen der von einer gewissen politischen Richtung vorgeschlagene und auch zum Teil in die Sprache der Gesetzgebung übergegangene Ausdruck „Staatsbürger“. Er bedeutet einen inneren Widerspruch, da mit „Bürger“ in der ständischen Rechtsordnung und nach heutigem Sprachgebrauche nur eine einzige Klasse der Staatsangehörigen bezeichnet wurde, nämlich die Angehörigen der städtischen Gemeinwesen, Staatsangehörige aber nicht nur die Bürger sind. Das Entstehen dieses Ausdruckes haben zwei Umstände bewirkt.

Der Ausdruck ist entstanden in einer Zeit, wo die französische Bourgeoisie im völligen Gegensatze zur bestehenden ständischen Rechtsordnung die Herrschaft im Staate an Stelle der privilegierten Stände für sich in Anspruch nahm. Die philosophischen Schriften, namentlich Rousseau und Sieyès, führten daher aus, daß die privilegierten Stände keine Berechtigung hätten, und der Tiers-état, in dem die städtische Bevölkerung vertreten war, allein die Nation ausmache. Staatsangehöriger und Bürger wurden daher gleichbedeutende Begriffe.

Eine scheinbare Rechtfertigung fand diese Gleichstellung in dem Vorbilde der republikanischen Stadtstaaten des Altertums. Da hier jede Stadt einen Staat bildete, so war natürlich jeder Staatsangehörige Bürger und umgekehrt. Ihrer republikanischen Form wegen mußte diese antike Staatsauffassung Anklang gewinnen in der Zeit einer radikalen Umwälzung von unten, unbekümmert um den gewaltigen Fortschritt, den die moderne Staatsidee im Vergleiche zur antiken gemacht hatte.

Da ferner die Revolution nur an die Rechte des Individuums dachte, so konnten ihr die Pflichten, insbesondere die Unterwerfung des einzelnen unter die Staatsgewalt, nicht als das wesentliche der Staatsangehörigkeit erscheinen, um so weniger, da nach der Rousseauschen Lehre der Volkssouveränität der allgemeine Wille kein außerhalb des Individuums stehender, selbständiger war, sondern sich deckte mit der Summe der Einzelwillen. Es kam hinzu, daß der Gutsherr seine Hintersassen als seine Untertanen bezeichnete, obgleich in Frankreich alle obrigkeitlichen Rechte des Gutsherrn, welche diese Benennung allein gerechtfertigt hätten, längst verschwunden und nur privatrechtliche Befugnisse auf Leistung von Abgaben und Diensten übriggeblieben waren. Das Wort „Untertan“ wurde daher überhaupt verpönt und die Phrase: „Il n'y a plus de sujets“ zu einem Schlagworte der Revolution. Verwarf man aber jenes Wort, so konnte man kein anderes an die Stelle setzen als dasjenige, welches die Personen bezeichnete, aus denen sich nach der neuen Lehre die Nation zusammensetzte, das Wort „Citoyen“.

Mit den Lehren vom Vertragsstaate und der Volkssouveränität fand das Wort auch in den maßgebenden Kreisen Preußens Eingang und zwar aus denselben Gründen wie in Frankreich. Um jedoch den städtischen Einwohner von dem Staatsangehörigen überhaupt zu unterscheiden, bildete die Kant-Fichtesche Philosophie das widersinnig-monströse Wort „Staatsbürger“. In diesem Sinne spricht schon das U. L.-R.⁶⁾, in dem sich überhaupt manche Anklänge an den Vertragsstaat der Aufklärungsphilosophie finden, von Bürgern des Staates, während es sonst gleichbedeutend damit die Ausdrücke „Untertanen“ und „Einwohner des Staates“ gebraucht. Die preussische Verfassungs-urkunde hat zwar ebenfalls vereinzelt den Ausdruck „staatsbürgerliche Rechte“⁶⁾. Dagegen vermeidet sie sorgsam das Wort „Untertan“ und bedient sich meist des neutralen Ausdruckes „Preußen“. In derselben Weise hat die neuere Gesetzgebung die Bezeichnung „Bundes- und Staatsangehörigkeit“ angewandt, während offiziell, namentlich im diplomatischen Verkehre, nie von preussischen Staatsbürgern, sondern immer nur von preussischen Untertanen die Rede ist⁷⁾. Erst der neueren Reichspublizistik blieb es vorbehalten, auch das Wort „Reichsbürger“ salonfähig zu machen.

⁶⁾ Vgl. U. L.-R. II, 13 § 1, 19 § 1, 20 § 151.

⁶⁾ B.-U. Art. 2.

§ 43. Reichs- und Staatsangehörigkeit.

Da das Reich nicht nur eine Vereinigung von Staaten, sondern selbst ein staatliches Wesen ist, mußte es auch die Reichsangehörigkeit selbständig bestimmen. Dem Charakter des Reiches als eines zusammengesetzten Staates hätte es nun vielleicht entsprochen, die Reichsangehörigkeit einfach zu bestimmen als die Staatsangehörigkeit zu einem der das Deutsche Reich ausmachenden Einzelstaaten, letzteren aber die Bestimmung darüber zu überlassen, welche Personen als Staatsangehörige zu betrachten seien. Es hätte jedoch zu den größten praktischen Schwierigkeiten geführt, wenn die Reichsangehörigkeit durch die Verschiedenheit der Rechtsnormen über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in den einzelnen Staaten abweichend geregelt gewesen wäre.

Ein zweiter Weg, nämlich die Reichsangehörigkeit ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit zu bestimmen, hätte zunächst zu dem Ergebnisse geführt, daß es Staatsangehörige geben konnte, die keinem Einzelstaate angehörten, während das Reich oder vielmehr der Norddeutsche Bund damals noch kein unter ihm allein stehendes, mit keinem Einzelstaate verbundenes Gebiet besaß. Es hätte sich aber auch das weit bedenklichere Ergebnis herausstellen können, daß Angehörige eines Einzelstaates, der mit seinem ganzen Gebiete dem Reiche angehörte, nicht Reichsangehörige waren. Ueberdies hatte der Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung ein gemeinsames Indigenat für ganz Deutschland in der Weise anerkannt, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demnach zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des „Staatsbürgerrechtes“ und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuge-

7) Wie es sich hier nicht nur um einen Wortstreit, sondern um eine wichtige Prinzipienfrage handelt, ergibt der Satz bei v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 600, wonach das Staatsbürgerrecht der Inbegriff derjenigen Rechte ist, „welche jedem Staatsgenossen schon wegen dieser rechtlichen Eigenschaft als Teilnehmer der Staatsgenossenschaft gebühren“. Was kann Genossenschaft anderes bedeuten als vertragmäßige Vereinigung mit ihren Folgerungen des Vertragsstaates und der Volkssouveränität?

lassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes ihm gleich behandelt werden sollte. Es war daher wünschenswert, daß auch über die Staatsangehörigkeit gemeinsame Normen erlassen wurden.

Entgegen dem sonst allgemein durchgeführten Grundsatz, daß das Verfassungsrecht der Einzelstaaten lediglich deren eigener Regelung überlassen ist, konnte sich daher das Reich der Aufgabe nicht entziehen, die Voraussetzungen zu bestimmen für den Erwerb und den Verlust nicht nur der Reichsangehörigkeit, sondern auch der Staatsangehörigkeit. Das Reich folgte hierbei dem Vorbilde anderer zusammengesetzten Staaten, insbesondere der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz, die ebenfalls aus den oben entwickelten Gründen die Regelung der Staatsangehörigkeit in den Kreis ihrer Gesetzgebung hatten ziehen müssen. Das Verhältnis der Bundes- und Staatsangehörigkeit ist jedoch in beiden Bundesstaaten verschieden. In Nordamerika wird das Unionsbürgerrecht verliehen und entzogen, jeder Unionsbürger ist aber zugleich Angehöriger des Einzelstaates, in dem er seinen Wohnsitz hat. Die Angehörigkeit an den Gesamtstaat ist also die Grundlage, und die Staatsangehörigkeit bestimmt sich nach jener. In der Schweiz dagegen wird erworben und entzogen nur das Kantonbürgerrecht, jeder Angehörige eines Kantons ist aber zugleich schweizer Bundesangehöriger. Die Grundlage ist hier das Kantonbürgerrecht, und nach ihm bestimmt sich das Schweizerbürgerrecht. Da in den Vereinigten Staaten nur das Unionsbürgerrecht verliehen wird, kann die Verleihung nicht von den Einzelstaaten, sondern nur von der Union ausgehen, während umgekehrt in der Schweiz, wo das Schweizerbürgerrecht nur ein Anhängsel des Kantonbürgerrechtes ist, die Verleihung beider nur von den Kantonen erfolgen kann. In beiden Staaten fallen aber die Angehörigkeit an den Gesamtstaat und an den Einzelstaat zusammen, werden gleichzeitig erworben und verloren. Aus diesen Gründen kann auch die Gesetzgebung über den Erwerb und über den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit nicht Sache der Einzelstaaten, sondern nur des Gesamtstaates sein¹⁾.

¹⁾ Vgl. Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zürich 1867, Teil I, S. 86 ff.; v. Drelli, Staatsrecht der Schweiz, und v. Holt, Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes, Bd. IV, 1. Halbband, 2. Abteilung.

Dem Charakter des Bundesstaates entspricht eher das schweizer System. Der Bundesstaat ist eine Vereinigung von Staaten. Untertanen des Bundes können daher nur die Angehörigen der Einzelstaaten sein. Es steht im Widerspruche mit diesem natürlichen Verhältnisse, wenn man die Staatsangehörigkeit nach der Bundesangehörigkeit bestimmt. Ueberdies geht durch das letztere System der individuelle Charakter der Einzelstaaten verloren, und sie werden zu bloßen Provinzen. Legt man die Bundesangehörigkeit der Staatsangehörigkeit zugrunde, so kann man für letztere kein anderes besonderes Kennzeichen aufstellen als den Wohnsitz der Bundesangehörigen in dem Einzelstaate. Allerdings ist der Wohnsitz nicht etwas rein Tatsächliches wie der Aufenthalt, er ist ein Rechtsinstitut, welches die Gewähr größerer Dauer in sich trägt als der bloße Aufenthalt. Gleichwohl erscheint, wenn man die Staatsangehörigkeit auf den Wohnsitz gründet, diese immer nur als der Ausfluß der Herrschaft der Staatsgewalt über das Land. Mit der Verlegung des Wohnsitzes aus dem Staatsgebiete hört die Staatsangehörigkeit auf. Sie ergreift nicht mehr die ganze Persönlichkeit des Angehörigen, sondern nur insofern er in einem unmittelbaren Verhältnisse zum Lande steht. Das Glied eines Bundesstaates kann jedoch die unbedingte Herrschaft über die Person seiner Angehörigen ebensowenig entbehren als der selbständige Staat. Entzieht man ihm diese Herrschaft und legt sie bloß dem Bundesstaate bei, so wird dem Einzelstaate eine dem Staatsbegriffe wesentliche Befugnis genommen, so daß er nur noch als Kommunalverband erscheint.

Verlegt ferner der Staatsangehörige seinen Wohnsitz ins Ausland, so würde sich nach dem nordamerikanischen Systeme daraus die Folge ergeben, daß er nur noch Angehöriger des Bundesstaates, nicht aber eines Einzelstaates sein würde. Wenn man in dieser Tatsache einen Widerspruch mit dem Begriffe des Bundesstaates gesehen hat, so wurde dabei außer acht gelassen, daß der Bundesstaat Staat ist und deshalb sowohl Gebiet wie Angehörige besitzen kann, die keinem Einzelstaate angehören. Auch das Deutsche Recht, welches nicht das nordamerikanische System befolgt, kennt Reichsangehörige, die nicht Staatsangehörige sind. Es ist dies der Fall in dem Reichlande Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten.

Dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches entsprechend mußte aber für die Regel das Reichsrecht die Staatsangehörigkeit zur Vor-

aussetzung der Reichsangehörigkeit machen. Es werden die Normen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit gegeben, die Staatsangehörigkeit zu einem Bundesstaate trägt aber die Reichsangehörigkeit in sich. Die Verleihung der Reichsangehörigkeit erfolgt daher durch die Verleihung der Staatsangehörigkeit seitens eines Bundesstaates. Auf diesen Grundsätzen beruht das Bundesgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870. In den Einzelheiten schließt sich es vorzugsweise an das preussische Gesetz vom 31. Dezember 1842 an.

Die Auffassung des wechselseitigen Verhältnisses von Bundes- und Staatsangehörigkeit ist bedingt von der Auffassung des staatsrechtlichen Charakters des Bundesstaates überhaupt. Sieht man in dem Bundesstaate allein die souveräne Staatsgewalt, unter der die Einzelstaaten als Selbstverwaltungskörper stehen, so entspricht der einheitlichen souveränen Staatsgewalt auch die Einheitlichkeit der Bundes- und Staatsangehörigkeit. Die Einzelstaaten sind mit Land und Leuten der souveränen Reichsgewalt unterworfen. Weil die Untertanen den Einzelstaaten angehören, deshalb gehören sie mit innerer Notwendigkeit dem Reiche an. „Die Angehörigen eines Bundesstaates sind nicht unabhängig von demselben, sondern durch diesen Bürger des Gesamtstaates“²⁾. Diese Auffassung von der Bundes- und Staatsangehörigkeit ist jedoch unmöglich, wenn man, wie hier geschehen³⁾, in dem Verhältnisse von Bundesstaaten und Einzelstaaten keine Unterordnung, sondern eine Nebenordnung gleichberechtigter staatlichen Gewalten sieht.

Bundes- und Staatsangehörigkeit fallen zwar stets in der Weise zusammen, daß jeder preussische Staatsangehörige zugleich Reichsangehöriger ist⁴⁾, beide Eigenschaften können nur gleichzeitig entstehen und aufhören. Trotz ihres Zusammenfallens der Dauer nach bilden aber Reichs- und Staatsangehörigkeit kein einheitliches Rechtsverhältnis, sondern sind von einander zu unterscheiden.

²⁾ Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 124.

³⁾ Vgl. § 11.

⁴⁾ Die Fälle, in denen vermöge der ausschließlichen Herrschaft des Reiches über gewisse Gebiete nur Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit besteht, sind hier als für das preussische Staatsrecht gleichgültig nicht mit berücksichtigt worden. Für Elsaß-Lothringen vgl. Laband Bd. 2, S. 197 ff., S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 2, S. 374.

Reich und Einzelstaaten bestehen neben einander und haben dieselben Herrschaftsobjekte, dasselbe Land und dieselben Untertanen. Beide üben aber ihre Herrschaft nicht in jeder Richtung aus. Vielmehr sind die Staatshoheitsrechte unter beide Rechtssubjekte verteilt. Sowohl das Reich wie die Einzelstaaten bedürfen daher einer persönlichen Grundlage ihrer Herrschaft und der persönlichen Hingabe ihrer Untertanen. Daß die Bundesangehörigen zu solchen nur werden können durch Erwerb der Staatsangehörigkeit eines Bundesstaates, ist lediglich eine positivrechtliche Bestimmung des Reichsrechtes, von der es gegenwärtig schon mehrfache Ausnahmen gibt, folgt aber mit nichten aus dem Wesen des Bundesstaates. „Daher steht in gewissen Beziehungen jeder Deutsche unter der Centralgewalt, in anderen Beziehungen unter der einzelnen Staatsgewalt, in keiner Beziehung aber unter beiden zugleich“⁵⁾, d. h. sofern es sich nicht um dem Reiche ausschließlich gehörige Gebiete handelt. Das Reich wie der Einzelstaat fordert daher in seinem Kreise den Dienst für den Staat, beispielsweise das Reich den Dienst im Heere und in der Marine, die Einzelstaaten in den Selbstverwaltungsämtern. Beide geben ihren Untertanen sogenannte politische Rechte, das Reich das allgemeine Wahlrecht zum Reichstage, die Einzelstaaten Wahlrechte für die Landesvertretungen und die Körperschaften der kommunalen Verbände.

Da die Staatsangehörigkeit besondere Pflichten auferlegt und besondere Rechte verleiht, so können nicht ohne weiteres alle Angehörigen eines anderen deutschen Staates als preussische Staatsangehörige betrachtet werden, wenn sie sich innerhalb seines Gebietes aufhalten. Auch für Reichsangehörige, die ihren Heimatsstaat verlassen, muß daher die neue Staatsangehörigkeit als die Voraussetzung besonderer, aus dem Landesstaatsrechte sich ergebender Rechte und Pflichten besonders erworben werden. Eine Wirkung des gemeinsamen Reichsindigenates ist es jedoch, daß der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit einem Deutschen nicht gleich einem Ausländer beliebig gewährt oder versagt werden kann. Vielmehr muß unter den gesetzlichen Voraussetzungen einem Reichsangehörigen das Landesindigenat, welches er verlangt, verliehen werden. Da jemand eine neue Staatsangehörigkeit er-

⁵⁾ Aeußerung von Radowitz mit Bezug auf die 1849 geplante Reichsverfassung, abgedruckt bei W a i t z, Grundzüge der Politik, Kiel 1862, S. 171, vgl. auch die weiteren Ausführungen ebenda S. 200 ff.

werben kann, ohne die alte aufzugeben, ist eine mehrfache Staatsangehörigkeit möglich, die auf die Nachkommen vererbt wird⁶⁾. Innerhalb des Reiches entstehen dadurch keine rechtlichen Schwierigkeiten, da die Wehrpflicht dem Reiche geleistet wird, Steuerpflicht und persönliche Dienste regelmäßig von der Staatsangehörigkeit unabhängig sind. Tatsächlich werden die Zweifel, wie viele Staatsangehörigkeiten jemand besitzt, immer größer. Der gleichzeitige Besitz der Reichsangehörigkeit und einer fremden Staatsangehörigkeit kann dagegen Konflikte herbeiführen, deren Lösung dem Völkerrechte angehört⁷⁾.

§ 44. Erwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit¹⁾.

Unerörtelt bleiben hier die völkerrechtlichen Voraussetzungen, unter denen bei Gebietsveränderungen ein Wechsel in der Staatsangehörigkeit eintritt²⁾.

Die preussische Verfassungsurkunde Art. 3 besagt: „Die Verfassung und das Gesetz bestimmen, unter welchen Bedingungen die Eigenschaften eines Preußen und die staatsbürgerlichen Rechte erworben, ausgeübt und verloren werden.“ Diese Bestimmung ist gegenwärtig hinfällig geworden, da Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung die Gesetzgebung über das Staatsbürgerrecht für das Reich in Anspruch nimmt, und dieses von jener Befugnis durch Erlass des mehrerwähnten Gesetzes vom 1. Juni 1870 und die Novellen zu ihm insbesondere E. G. Art. 41 zum B. G.=B. Gebrauch gemacht hat. Der Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit regelt sich daher gegenwärtig lediglich nach den Normen des Reichsrechtes.

Hiernach wird die Reichs- und Staatsangehörigkeit begründet entweder von Rechts wegen durch familienrechtliche Verhältnisse oder durch einen besonderen staatlichen Verleihungsakt.

⁶⁾ Vgl. Falke, Ueber gleichzeitige Staatsangehörigkeit in mehreren deutschen Bundesstaaten, Leipzig 1888.

⁷⁾ Vgl. v. B o d m a n n, Die Rechtsverhältnisse der sog. Sujets mixtes im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 12 (1897), S. 200 ff., 317 ff.

¹⁾ Vgl. C a h n, Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870, 2. Aufl. Berlin 1896; A s t m a n n, bezgl. Mühlheim 1897; N a u c h a l t e s, bezgl. Ansbach 1901; G r i l l, bezgl. 2. Aufl., München 1901.

²⁾ Vgl. C u r t i u s, Ueber Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 9 (1894), S. 1 ff.

I. Die familienrechtlichen Begründungsarten sind die Geburt, die Legitimation und die Verheiratung.

1. Die Geburt ist die regelmäßige familienrechtliche Form des Erwerbes. Diese Begründungsart ist nicht nur so natürlich, sondern auch so häufig, daß ihr gegenüber alle anderen Begründungsarten als vereinzeltete Erscheinungen in den Hintergrund treten. Die Reichs- und Staatsangehörigkeit entsteht daher durch die Abstammung, ohne daß es eines besonderen Aktes der Staatsgewalt bedarf. Eheliche Kinder eines Deutschen erwerben durch die Geburt die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche Kinder einer Deutschen die der Mutter (§ 3). Ob oder wann eine Ehe vorliegt, oder die Kinder als eheliche zu betrachten sind, ist eine rein privatrechtliche Frage, die nur als Inzidentpunkt in das Staatsrecht hinüberspielt und deshalb hier nicht zu erörtern ist. Jedenfalls müssen Kinder aus einer nichtigen Ehe als uneheliche betrachtet werden. Dagegen haben die Kinder aus Putativhehen die Rechte der ehelichen. Diese privatrechtliche Folgerung muß auch für das öffentliche Recht anerkannt werden³⁾.

Der Ort der Geburt ist gleichgültig. Die im Inlande geborenen ehelichen Kinder eines Vaters, der nicht Deutscher und Preuße ist, erwerben daher nicht die inländische Staatsangehörigkeit, ebensowenig die unehelichen Kinder einer nicht deutschen und nicht preussischen Mutter. Andererseits werden aber auch die im Auslande geborenen Kinder von Inländern Deutsche und Preußen. Da einige ausländische Staaten dem Orte der Geburt ein entscheidendes Gewicht für die Frage der Staatsangehörigkeit beilegen⁴⁾, so sind hier Kollisionen möglich, indem verschiedene Staaten dieselbe Person als ihren Untertanen in Anspruch nehmen können. Diese Kollisionsfälle gehören jedoch dem Völkerrechte an.

2. Die Legitimation ist dem Erwerbe der Staatsangehörigkeit durch die Geburt am engsten verwandt. Da sie nur dazu bestimmt ist, alle Folgen der unehelichen Geburt für den Vater wie für das Kind aufzuheben, so bewirkt die Legitimation eine Fiktion, daß das Kind von Anfang an als eheliches geboren sei. Diese Fiktion bleibt

³⁾ So Schödel in Hirth's Annalen 1876, S. 137, N. 1. Ich selbst habe in der 1. Aufl. die entgegengesetzte Ansicht vertreten.

⁴⁾ Für das englische Recht vgl. Blackstone, Commentaries I, chap. 10, für das französische Recht Code civil art. 9.

aber nicht auf das Privatrecht beschränkt, sondern wird auch auf das öffentliche Recht erstreckt. Ist daher der Vater eines unehelichen Kindes ein Deutscher, und besitzt die Mutter nicht die Staatsangehörigkeit des Vaters, so erwirbt das Kind durch eine den gesetzlichen Bestimmungen gemäß erfolgte Legitimation die Staatsangehörigkeit des Vaters (§ 4). Die Legitimation kann also den Erwerb der Staatsangehörigkeit nur bewirken, wenn die der Mutter von der des Vaters verschieden ist, da das Kind sonst schon durch die Geburt von seiner Mutter her dieselbe Staatsangehörigkeit besaß wie sein Vater. Der Erwerb vollzieht sich ferner durch eine den gesetzlichen Bestimmungen gemäß erfolgte Legitimation. Diese gesetzlichen Bestimmungen sind aber die des Privatrechtes. Ob also eine rechtsbeständige Legitimation vorliegt, ist wiederum ein rein privatrechtlicher Inzidentpunkt. Selbstverständlich ist unter der Legitimation nicht bloß die durch nachfolgende Ehe, sondern jede privatrechtlich wirksame Legitimation zu verstehen.

Dagegen hat die Adoption, auch wenn sie privatrechtlich alle Wirkungen des Eltern- und Kindesverhältnisses herbeiführt, für sich allein den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht zur Folge (§ 2). Es muß in diesem Falle die Staatsangehörigkeit besonders verliehen werden.

3. Die Verheiratung mit einem Deutschen begründet für die Ehefrau die Staatsangehörigkeit des Mannes (§ 5). Vorausgesetzt ist dabei natürlich wiederum, daß die Ehefrau vor der Verheiratung eine andere Staatsangehörigkeit besaß als ihr Mann. Ob eine Ehe vorliegt, ist auch hier eine privatrechtliche Inzidentfrage. Wird die Ehe für nichtig erklärt, so ist eine Verheiratung gar nicht erfolgt, die bloße Scheinehe kann daher auch den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht zur Folge haben. Dagegen läßt die Ehescheidung die einmal durch die Ehe begründete Staatsangehörigkeit unberührt.

Wie die Begründung des Gesetzes ausdrücklich hervorhebt, aber auch selbstverständlich ist, erstreckt sich der Erwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit durch Verheiratung auf vor ihr geborene Kinder der Frau nur dann, wenn durch die Verheiratung gleichzeitig eine Legitimation vorehelicher Kinder eintritt. Für die Kinder ist aber auch in diesem Falle der Erwerbsgrund nicht die Verheiratung ihrer Mutter, sondern die durch die Verheiratung erfolgende Legitimation.

II. Im Gegensatz zu diesen familienrechtlichen Erwerbarten, bei denen sich die Begründung der Staatsangehörigkeit von Rechts wegen ohne einen Akt der Staatsgewalt vollzieht, steht die staatliche Verleihung der Staatsangehörigkeit. Sie ist ein einseitiger Akt der Staatsgewalt. Zwar darf die Staatsgewalt die Verleihung nicht gewähren gegen den Willen des zu Naturalisierenden oder Aufzunehmenden. Aber es wäre falsch, aus dieser Tatsache auf einen zweiseitigen Akt, einen staatsrechtlichen Vertrag, zu schließen⁵⁾. Ein Vertrag ist nur möglich, wo beide Vertragsschließende sich als gleichberechtigte Faktoren gegenüberstehen, also auf dem Gebiete des Privatrechts oder des Völkerrechts. Diese Gleichstellung fehlt aber bei staatsrechtlichen Akten. Wo der eine Teil nur der herrschende, der andere Teil nur der gehorchende ist, da ist der Vertrag unmöglich. Allerdings soll die Staatsangehörigkeit niemandem gegen seinen Willen verliehen werden. Den Erwerbgrund bildet aber nicht die durch Nachsuchung und Verleihung oder durch Verleihung und Annahme der Verleihungsurkunde hergestellte Willensübereinstimmung, sondern einzig und allein der Verleihungsakt, für den die Willensübereinstimmung des Beliehenen nur eine Voraussetzung ist⁶⁾.

Die praktische Folge der Verwerfung des Vertragsstandpunktes liegt darin, daß, wenn etwa entgegen der als rein instruktionell aufzufassenden Vorschrift des Gesetzes jemandem die Staatsangehörigkeit ohne oder gegen seinen Willen verliehen wäre, der Betreffende bis zur Rückgängigmachung des Verleihungsaktes durch Entlassung Zuländer wäre⁷⁾. Die unter Nichtbeobachtung der gesetzlichen Voraussetzungen einmal erteilte Verleihung selbst kann also nicht rückgängig gemacht

⁵⁾ So z. B. Laband, St.-R. des Deutschen Reiches, Vb. 1, S. 153; ebenso Seydel, Bayerisches St.-R., Vb. 1, S. 526, N. 1, der nur da keinen Vertrag annimmt, wo ein gesetzlicher Anspruch auf Verleihung besteht, weil hier die freie Willensübereinstimmung fehle. Gegen die Vertragstheorie G. Meyer § 76.

⁶⁾ Vgl. D. Mayer, Der verwaltungsrechtliche Vertrag im Archiv für öffentliches Recht, Vb. III, S. 1 ff.

⁷⁾ So auch Seydel in Sirths Annalen a. a. O. und Bayer. St.-R., Vb. 1, S. 527, im Widerspruche mit seiner Vertragstheorie; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Vb. 1, S. 615, N. 1; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht, Vb. 1, § 43; dagegen Landgraff in Sirths Ann. 1876, S. 1028; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungspflege 1880, S. 461.

werden⁸⁾. Dagegen ist niemals, wenn ein Kaufmann jemandem unbestellte Ware zuschickt, ein Rechtsakt zustande gekommen, bevor der Empfänger die Zusendung genehmigt und damit den Vertrag schließt.

Die Verleihung erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Urkunde (§ 6). Als höhere Verwaltungsbehörde gilt in Preußen nach § 155 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 der Regierungspräsident, für den Landespolizeibezirk Berlin der Polizeipräsident. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit vollzieht sich nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift (§ 10) erst mit dem Zeitpunkte der Aushändigung der Verleihungsurkunde, aber nicht weil erst mit der Annahme durch den Beliehenen die Willensübereinstimmung festgestellt ist, sondern weil niemand die aus der Staatsangehörigkeit erwachsenden Rechte und Pflichten eher überkommen kann, als bis er von der erfolgten Verleihung Kenntnis hat.

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit erstreckt sich, sofern nicht dabei eine Ausnahme gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und die noch unter elterlicher Gewalt stehenden minderjährigen Kinder (§ 11).

Für die Verleihung der Staatsangehörigkeit sind verschiedene Rechtsnormen maßgebend, je nachdem es sich handelt um die Verleihung an den Angehörigen eines anderen deutschen Staates, also einen Reichsangehörigen oder an einen früheren Reichsangehörigen — hier heißt die Verleihung Aufnahme — oder um die Verleihung der Staatsangehörigkeit an einen Ausländer — hier spricht man von der Naturalisation. Zu unterscheiden sind also drei Fälle, die Aufnahme nicht staatsangehöriger Reichsangehöriger, die Aufnahme früherer Reichsangehörigen und die Naturalisation von Ausländern.

1. Auf die Aufnahme in einem Bundesstaate hatte schon nach Art. 3 der Reichsverfassung jeder Deutsche ein Recht, sofern in seiner Person die gesetzlichen Voraussetzungen zutrafen. Diese gesetzlichen Voraussetzungen sind gegenwärtig enthalten in § 7 des Gesetzes vom 1. Juni 1870. Hiernach wird die Aufnahmeurkunde jedem Angehörigen eines anderen Bundesstaates erteilt, welcher um sie nach-

⁸⁾ Ebenso Entsch. des Oberverwaltungsgerichts vom 23. Juni 1886, Bd. 13, S. 409, die in Uebereinstimmung mit den Ausführungen des Textes die Naturalisation als einen Verwaltungsakt in Ausübung der Staatshoheit auffaßt. Seitdem soll nach dem M.-E. vom 3. Febr. 1895 Anträgen auf Naturalisation nur mit Genehmigung des Ministers des Innern stattgegeben werden.

sucht und nachweist, daß er in dem Bundesstaate, in welchem er die Aufnahme nachsucht, sich niedergelassen habe, sofern kein Grund vorliegt, welcher nach den §§ 2—5 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthaltes rechtfertigt.

Unter den gedachten Voraussetzungen besteht eine rechtliche Verpflichtung für die höhere Verwaltungsbehörde, den Regierungspräsidenten, die Aufnahmeurkunde zu erteilen. Wird die Erteilung versagt, so findet gegen den ablehnenden Bescheid innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Obergericht statt⁹⁾.

Notwendige Voraussetzung ist also einmal, daß der Aufzunehmende bereits Angehöriger eines anderen deutschen Staates ist. Wäre er ein Ausländer, so würden für die Verleihung der Staatsangehörigkeit ganz andere rechtliche Normen maßgebend sein. Weiterhin ist erforderlich, daß der Aufzunehmende sich in dem Bundesstaate, in dem er die Aufnahme nachsucht, niedergelassen hat. Hiernach kann die Aufnahme versagt werden, wenn die Niederlassung nicht erfolgt ist. Fraglich könnte aber sein, ob der Staat trotz nicht erfolgter Niederlassung zur Verleihung der Staatsangehörigkeit berechtigt ist, obgleich ein rechtlicher Anspruch auf die Verleihung in diesem Falle zweifellos nicht bestehen würde¹⁰⁾. Diese Frage ist zu verneinen. Es ergibt sich dies daraus, daß das Gesetz bei der Wiederaufnahme früherer Reichsangehörigen eine ausdrückliche Bestimmung für notwendig erachtet, wonach diesen Personen auch ohne Niederlassung ihre frühere Staatsangehörigkeit verliehen werden kann. Wenn das Gesetz in diesem Falle eine ausdrückliche Hervorhebung des Umstandes, daß die Niederlassung nicht erforderlich sei, für notwendig erachtete, so wollte es in dem hier zur Erörterung stehenden Falle die Niederlassung zweifellos zur notwendigen Voraussetzung machen. Wann eine Niederlassung vorhanden ist, ist Tatfrage.

Endlich darf kein Grund vorliegen, der nach dem Freizügigkeitsgesetze die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthaltes rechtfertigt. Diese Gründe sind nach

⁹⁾ Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 § 155.

¹⁰⁾ Die herrschende Ansicht ist für die Bejahung, so Seydel in *Stirtheis Ann.* 1883, S. 585 ff., und *Waher. St.-R.*, Bd. 1, S. 530, N. 3, *W. Meyer*, § 76, N. 14, *Laband*, Bd. 1, S. 155, entgegen der in der ersten Auflage vertretenen Anschauung.

§§ 2 5 des gedachten Gesetzes bei unselbständigen, einer familienrechtlichen Gewalt unterworfenen Personen Mangel der Genehmigung des Gewalthabers, polizeiliche Aufenthaltbeschränkungen bestraffter Personen, sowie Mangel hinreichender Kräfte zur Beschaffung des notdürftigen Lebensunterhaltes. Das Vorhandensein dieser Gründe schließt zwar den Anspruch auf Aufnahme aus, dagegen ist das Nichtvorhandensein keine notwendige Voraussetzung der Aufnahme. Es bleibt also jedem Staate unbenommen, trotzdem die Aufnahme zu gewähren.

Die Erteilung der Aufnahmeurkunde geschieht kostenfrei (§ 24, Abs. 1).

2. Die Aufnahme früherer Reichsangehörigen erfolgt, wenn sie ihre Reichs- und Staatsangehörigkeit durch längeren Aufenthalt in der Fremde verloren haben. Zu unterscheiden sind nach § 21, Abs. 4 und 5 des Gesetzes zwei Fälle. Deutsche, welche ihre Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren haben und demnächst in das Reichsgebiet zurückkehren, erwerben die Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem sie sich niedergelassen haben, durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Aufnahmeurkunde, welche auf Nachsuchen ihnen erteilt werden muß¹¹⁾. Außerdem kann Deutschen, welche ihre Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande verloren und keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben, die Staatsangehörigkeit in dem früheren Heimatsstaate wieder verliehen werden, auch ohne daß sie sich dort niederlassen (§ 21).

Nicht für alle früheren Reichsangehörigen ist diese erleichterte Art der Wiedergewinnung der Reichs- und Staatsangehörigkeit gesetzlich anerkannt, sondern nur für diejenigen, welche durch den zehnjährigen Aufenthalt in der Fremde ihre Staatsangehörigkeit verloren. Man kann aber, wie später zu erörtern sein wird, für Deutsche,

¹¹⁾ Das D. V.-G. in der Entsch. vom 3. Februar 1894, Bd. 26, S. 376 will einen Rechtsanspruch auf Wiederaufnahme dann nicht anerkennen, wenn der Betreffende inzwischen Angehöriger eines fremden Staates geworden ist. Das erscheint als eine gesetzlich nicht begründete Beschränkung. Da § 21 Abs. 4 die Beschränkung ausdrücklich aufstellt, dagegen § 21 Abs. 5 nicht, liegt kein Grund vor, sie in Abs. 5 hineinzugetragen. Das Gesetz hat eben für die beiden Fälle etwas Verschiedenes bestimmt.

welche sich in einem Staate des Auslandes mindestens fünf Jahre lang ununterbrochen aufhalten und in ihm zugleich die Staatsangehörigkeit erwerben, durch Staatsvertrag die zehnjährige Frist bis auf eine fünfjährige vermindert werden. Besteht nun die erleichterte Aufnahme auch bei einem Verluste durch fünfjährige Frist? Unmöglich ist dies in dem zweiten Falle, da hier die Verleihung ohne Niederlassung nur erfolgen kann, wenn der wieder Aufzunehmende inzwischen keine andere Staatsangehörigkeit erworben hat, der Verlust durch die fünfjährige Frist aber nur bei gleichzeitigem Erwerbe einer anderen Staatsangehörigkeit eintritt. Dagegen ist in dem ersten Falle die Wiederverleihung nicht bedingt durch den Nichterwerb einer anderen Staatsangehörigkeit, sondern nur durch die Niederlassung im Inlande. Geht die Staatsangehörigkeit nicht durch zehnjährigen, sondern schon durch fünfjährigen Aufenthalt im Auslande verloren, so sind hier dieselben Gründe für die erleichterte Wiedergewinnung der inländischen Staatsangehörigkeit, nur noch in verstärktem Maße, vorhanden. Es ist daher anzunehmen, daß auch bei Verlust durch fünfjährige Abwesenheit die Aufnahme stattfindet¹²⁾.

Der ehemalige Deutsche wird durch seine Rückkehr, auch wenn er inzwischen keine andere Staatsangehörigkeit erworben hat, nicht von selbst wieder Reichsangehöriger. Es bedarf vielmehr einer ausdrücklichen Aufnahme, und er bleibt Ausländer, bis diese erfolgt ist¹³⁾. Soweit ein Recht auf die Aufnahme besteht, d. h. wenn der ehemalige Deutsche in das Inland zurückkehrt, gilt von ihr alles, was von der Aufnahme reichsangehöriger, aber nicht staatsangehöriger Personen gesagt ist. Insbesondere findet gegen den ablehnenden Bescheid des Regierungspräsidenten bzw. des Berliner Polizeipräsidenten innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt¹⁴⁾.

¹²⁾ Den entgegengesetzten Standpunkt nimmt das D. R.-G. ein in der Entsch. vom 13. Oktober 1886, Bd. 14, S. 388. Soll der ehemalige Deutsche wirklich noch weitere fünf Jahre im Ausland absitzen müssen, um wieder Deutscher werden zu können?

¹³⁾ Entsch. des Bundesamtes für das Heimatswesen bei Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden, Nordlingen 1881 ff., Bd. 7, S. 281. Die Möglichkeit der Niederlassung darf ihm andererseits durch Ausweisung nicht entzogen werden, wenn nicht die Voraussetzungen der §§ 2—5 des Freizügigkeitsgesetzes vorliegen. Vgl. Entsch. des D. R.-G. vom 22. Mai 1896, Bd. 30, S. 399.

¹⁴⁾ Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 § 155.

3. Die Naturalisation ist die Verleihung der Staatsangehörigkeit und damit der Reichsangehörigkeit an Ausländer mit Ausnahme derjenigen, welche früher Zuländer waren, aber diese Eigenschaft durch die zehnjährige bzw. fünfjährige Frist verloren hatten. Der § 8 des Gesetzes stellt gewisse Erfordernisse auf, bei deren Nichtvorhandensein die Einzelstaaten die Naturalisation nicht erteilen dürfen. Gleichwohl hat, selbst wenn alle Bedingungen erfüllt sind, niemand ein Recht auf die Naturalisation. Es bleibt in das freie Ermessen der Einzelstaaten gestellt, die Naturalisation auch nach Erfüllung der reichsgesetzlichen Bedingungen zu gewähren, oder zu verweigern. Deshalb ist z. B. auch in Preußen gegen den die Naturalisation ablehnenden Bescheid des Regierungspräsidenten nicht die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben. Aus dem freien Ermessen der Einzelstaaten innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß die Einzelstaaten gesetzlich außer den reichsrechtlichen Ausschließungsgründen noch andere aufstellen dürften¹⁵⁾. Denn das Reichsrecht erschöpft die Indigenatsgesetzgebung und läßt für landesgesetzliche Bestimmungen keinen Raum. Daraus, daß den Landesregierungen freies Ermessen zusteht, folgt nicht ein Gesetzgebungsrecht der Einzelstaaten, das das freie Ermessen der Landesregierungen ausschließt. Die Reichsgesetzgebung will eben die Entscheidung dem freien Ermessen der Regierungen überlassen. Wenn nun auch in dieser Beziehung durch Verordnung oder Instruktion in den Einzelstaaten den Behörden ihr Verhalten allgemein vorgeschrieben werden kann, so darf doch das reichsgesetzlich der freien Bewegung der Verwaltung überlassene Gebiet nicht durch die Gesetzgebung der Einzelstaaten festgelegt werden.

Reichsgesetzlich darf nun die Naturalisationsurkunde Ausländern nur dann erteilt werden, wenn sie

- a) nach den Gesetzen ihrer bisherigen Heimat verfassungsfähig sind, es sei denn, daß der Mangel der Verfassungsfähigkeit durch die Zustimmung des Vaters, des Vormundes oder des Kurators des Aufzunehmenden ergänzt wird;
- b) einen unbescholtenen Lebenswandel geführt haben;

¹⁵⁾ Die herrschende Ansicht ist entgegengesetzt. Vgl. v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 616; Laband, St.-R. des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 156; Seydel, Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 532. Ueber einstimmend mit dem Texte v. Stengel, Pr. St.-R., S. 58.

c) an dem Orte, wo sie sich niederlassen wollen, eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen finden;

d) an diesem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und ihre Angehörigen zu ernähren imstande sind.

Daß diese Mängel nicht vorliegen bzw. die reichsrechtlichen Erfordernisse vorhanden sind, hat auf Erfordern der zu Naturalisierende nachzuweisen. Er hat also auch den Nachweis seiner Verfügungsfähigkeit zu erbringen. Insbesondere entscheidet sich die Frage, ob Ehefrauen selbständig zum Erwerbe der Staatsangehörigkeit berechtigt sind, lediglich danach, ob ihnen die Verfügungsfähigkeit nach dem Rechte ihrer bisherigen Heimat zusteht¹⁶⁾.

Da die Entlassung aus dem bisherigen Staatsverbande keine Voraussetzung der Naturalisation ist, so ist eine doppelte Staatsangehörigkeit an sich möglich. Jedoch ist durch Staatsverträge mit verschiedenen Staaten das Abkommen getroffen, daß Angehörigen der betreffenden Staaten die Naturalisation nur nach Entlassung aus ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit erteilt werden soll¹⁷⁾.

¹⁶⁾ Die Frage gehört zu den bestrittensten. Gegen die Fähigkeit der Ehefrauen Seydel, Ann. und Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 528; dafür Landgraff, Ann. 1876, S. 1029; G. Meyer, St.-R., § 76. Aus den Fällen, in denen nach dem Gesetze die Ehefrau die Staatsangehörigkeit des Mannes teilt, läßt sich ein allgemeiner Grundsatz, daß sie diese unter allen Umständen teilen müsse, nicht herleiten. Denn das Gesetz selbst kennt Fälle, in denen die Ehegatten verschiedener Staatsangehörigkeit sind. Vgl. § 11, 19, 21 Abs. 2. In der Regel wird die Ehefrau als verfügungsfähig, also zum Erwerbe der Staatsangehörigkeit berechtigt zu betrachten sein. Daß die einer verfügungsunfähigen Person erteilte Verleihung gleichwohl rechtsbeständig ist, ergibt sich aus dem Charakter der Verleihung als eines einseitigen Staatsaktes. Hiernach war vom deutschen Standpunkte auch in der bekannten Sache Beauffremont-Visesco zu entscheiden. Vgl. darüber Stölzel, Wiederverheiratung eines beständig von Tisch und Bett getrennten Ehegatten, Berlin 1876.

¹⁷⁾ Dies ist der Fall bei Angehörigen der im Reichsrate vertretenen Länder der österreichisch-ungarischen Monarchie (Bundesratsprotokoll vom 14. Juni 1877 § 323, M.-N. vom 7. Juli 1877 und 8. Oktober 1880), für persische Untertanen nach Art. 17 des Vertrages vom 11. Juni 1873 (M.-G.-Bl. 1873, S. 351) und türkische Untertanen (M.-N. vom 30. Juli 1884). Dasselbe gilt für Marokkaner, ebenso für Russen, doch kann bei letzteren mit Genehmigung des Ministers des Innern eine Ausnahme gemacht werden. — M. G. vom 16. Juli 1890. M.-Bl. d. inn. Verw. 1890, S. 200. Vgl. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 4 zu § 8 des Gesetzes.

Vor Erteilung der Naturalisationsurkunde hat die höhere Verwaltungsbehörde, also der Regierungspräsident bzw. der Berliner Polizeipräsident, die Gemeinde bzw. den Armenverband desjenigen Orts, wo der Aufzunehmende sich niederlassen will, in Beziehung auf die Erfordernisse des unbescholtenen Lebenswandels, des Unterkommens und der Fähigkeit der Ernährung zu hören. Die Erklärung der Gemeinde ist abzugeben durch den Gemeindevorstand¹⁸⁾. Bei dessen Widerspruche soll die Naturalisationsurkunde nicht erteilt werden, wenn die Einwendungen erheblich sind¹⁹⁾. Die Entscheidung über die Erheblichkeit steht aber immer dem Regierungspräsidenten bzw. dem Berliner Polizeipräsidenten zu.

Daß in den ausschließlich unter dem Reiche stehenden Gebieten keine Staatsangehörigkeit, sondern lediglich die Reichsangehörigkeit verliehen wird²⁰⁾, kommt für das preussische Staatsrecht nur insofern in Betracht, als diese Personen, wenn sie die preussische Staatsangehörigkeit nachsuchen, als Reichsangehörige nicht zu naturalisieren, sondern aufzunehmen sind.

Die Staatsangehörigkeit braucht nicht durch eine die Aufnahme oder Naturalisation ausdrücklich aussprechende Urkunde verliehen zu werden. Vielmehr kann die Verleihung auch stillschweigend erfolgen, wenn jemand, der bisher die Staatsangehörigkeit nicht besaß, im Inlande als Beamter angestellt wird. Eine von der Regierung oder einer Zentral- oder höheren Verwaltungsbehörde eines Bundesstaates vollzogene oder bestätigte Bestallung für einen in den unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienste²¹⁾ oder in den Kirchen-, Schul- oder

¹⁸⁾ Kabinettsordre vom 15. Juni 1844 und M.-Bl. vom 10. Juli 1884, M.-Bl. d. inn. Verw. 1844, S. 219 ff.

¹⁹⁾ M.-Bl. vom 28. August 1845, M.-Bl. d. inn. Verw. 1845, S. 256.

²⁰⁾ Für Elsaß-Lothringen vgl. Laband, St.-R. des Deutschen Reiches, Bd. 2, S. 197 ff.; für die deutschen Schutzgebiete, wo die Naturalisation von Ausländern, die sich in einem Schutzgebiete niederlassen, sowie von Eingeborenen durch den Reichskanzler bzw. den von diesem beauftragten kaiserlichen Beamten vorgeesehen wird, ohne daß durch diese Naturalisation die Staatsangehörigkeit eines Bundesstaates verliehen würde, a. a. O. S. 259 ff.

²¹⁾ Dazu gehört der Offizierdienst, vgl. Laband a. a. O. Bd. 1, S. 158 N. 2. Selbst für Reserveoffiziere eines preussischen Regiments anerkannt durch Entsch. des Reichsgerichts in Strassachen vom 22. März 1892, Bd. 23, S. 17.

Kommunaldienst aufgenommenen Ausländer oder Angehörigen eines anderen Bundesstaates vertritt die Stelle der Naturalisationsurkunde bzw. Aufnahmeurkunde, sofern nicht ein entgegenstehender Vorbehalt in der Bestallung ausgedrückt wird. Ist die Anstellung eines Ausländers im Reichsdienste erfolgt, so erwirbt der Angestellte die Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem er seinen dienstlichen Wohnsitz hat (§ 9).

Die Aufnahme bzw. Naturalisation vollzieht sich stillschweigend durch die Bestallung. Diese ist kein selbständiger Erwerbgrund der Staatsangehörigkeit²²⁾, sondern lediglich eine stillschweigende Verleihung. Es müssen daher alle für die ausdrückliche Verleihung maßgebenden Rechtsgrundsätze auch für die stillschweigende durch Bestallung maßgebend sein. Wer im einzelnen Falle als Beamter zu betrachten ist, ist eine aus dem Beamtenrechte zu entscheidende Frage. Jedenfalls gehören dazu nicht die königlichen Hofbeamten²³⁾.

Da die im Reichsdienste angestellten Personen die Staatsangehörigkeit in dem Bundesstaate erwerben sollten, in dem sie ihren dienstlichen Wohnsitz hatten, so enthielt das Gesetz eine Lücke bezüglich derjenigen Reichsbeamten, deren Wohnsitz im Auslande gelegen war. Das naturgemäße Verhältnis wäre gewesen, daß diese Personen durch ihre Bestallung die Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit erwarben. An der notwendigen Verbindung beider mit einander glaubte man jedoch festhalten zu müssen, obgleich der Grundsatz schon gleich nach Erlaß des Gesetzes durch den Erwerb Elsaß-Lothringens durchlöchert war. Das Reichsgesetz betreffend die Naturalisation von Ausländern, welche im Reichsdienste angestellt sind, vom 20. Dezember 1875²⁴⁾, schlug daher einen anderen Weg ein. Hiernach darf Ausländern, welche im Reichsdienste angestellt sind, ein Dienst Einkommen aus der Reichskasse beziehen und ihren dienstlichen Wohnsitz im Auslande haben, die Naturalisationsurkunde von demjenigen Bundesstaate, in welchem sie die Verleihung der Staatsangehörigkeit nachsuchen, nicht versagt werden. Damit ist jedoch für die betreffende Klasse von Reichsbeamten ein ganz anderer Grundsatz betreffs des Erwerbs der Reichs- und Staatsangehörigkeit aufgestellt worden als

²²⁾ Anders Landgraf a. a. O. S. 633.

²³⁾ Vgl. § 25.

²⁴⁾ N.-G.-Bl. 1875, S. 324.

für diejenigen, die ihren dienstlichen Wohnsitz im Inlande haben. Die Verleihung erfolgt nicht stillschweigend durch Erteilung der Bestallung, sondern es bedarf einer besonderen Naturalisation. Diese darf allerdings von keinem deutschen Staate verweigert werden, es besteht ein rechtlicher Anspruch auf die Verleihung. In Preußen ist jedoch abweichend von den sonstigen Fällen, in denen ein Recht auf die Verleihung vorliegt, für den Berechtigten nicht das Verwaltungsverfahren eröffnet, sondern es bleibt ihm nur der gewöhnliche Beschwerdeweg. Ein Recht auf diese Naturalisation haben endlich nur diejenigen Beamten, die ein Dienst Einkommen aus der Reichskasse beziehen. Die, bei denen dies nicht der Fall ist, und die im Auslande ihren dienstlichen Wohnsitz haben, genießen bezüglich des Erwerbes der Staatsangehörigkeit keine Sonderstellung vor anderen Ausländern.

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit erstreckt sich, sofern dabei nicht eine Ausnahme gemacht wird, auch auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Aufgenommenen oder Naturalisierten kraft elterlicher Gewalt zusteht, mit Ausnahme der Töchter, die verheiratet sind oder gewesen sind (§ 11).

§ 45. Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit.

Die Gründe, aus denen die Reichs- und Staatsangehörigkeit verloren geht, entsprechen im allgemeinen den Erwerbsgründen. Der Verlust vollzieht sich daher entweder von Rechts wegen durch familienrechtliche Verhältnisse oder durch einen Akt der Staatsgewalt. Dazu kommt der Verlust durch längere Abwesenheit, für den es unter den Erwerbsgründen an einer Analogie fehlt.

I. Aus familienrechtlichen Gründen geht die Staatsangehörigkeit verloren durch Legitimation und Heirat.

1. Durch eine den gesetzlichen Bestimmungen gemäß erfolgte Legitimation geht für uneheliche Kinder die bisherige Staatsangehörigkeit verloren, wenn der Vater einem anderen Staate angehört als die Mutter (§ 13, Nr. 4). Indem das Inland alle Kinder von Inländern als seine Staatsangehörigen in Anspruch nimmt, erkennt es das gleiche Recht für andere Staaten an. Da die Legitimation die Kinder zu ehelichen macht, folgen sie der Staatsangehörigkeit ihres Vaters. Sie verlieren also ihre bisherige, von der Mutter durch die

außereheliche Geburt erworbene Staatsangehörigkeit, falls sie von der des Vaters verschieden ist.

2. Die Verheiratung einer Deutschen mit dem Angehörigen eines anderen Bundesstaates oder mit einem Ausländer bewirkt den Verlust ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit (§ 13, Nr. 5). Auch dies ist nur die Rückanwendung des im deutschen Rechte zur Geltung gelangten Grundsatzes, daß die Frau durch die Verheiratung die Staatsangehörigkeit ihres Ehemannes erwirbt.

II. Die Entziehung durch einseitigen Staatsakt erfolgt entweder auf Antrag oder ohne eine Willenserklärung des Betreffenden.

1. Die Entziehung der Staatsangehörigkeit auf Antrag ist die Entlassung. Sie entspricht ihrem Wesen nach in jeder Beziehung der Verleihung. Sie hat denselben rechtlichen Charakter wie jene, ist also kein Vertrag, da ein solcher zwischen dem Staate und seinen Angehörigen auf dem Boden des öffentlichen Rechts unmöglich ist, sondern ein einseitiger Akt der Staatsgewalt, der allerdings nur auf Antrag vorgenommen werden kann. Ist die Entlassung ohne diesen Antrag erfolgt, so ist sie gleichwohl vollwirksam und kann nicht rückgängig gemacht werden. Vielmehr würde die Staatsangehörigkeit nur durch eine neue Verleihung wieder erworben werden können. Die Entlassung einer unter elterlicher Gewalt oder Vormundschaft stehenden Person kann von dem gesetzlichen Vertreter nur mit Genehmigung des Vormundschaftsgerichts beantragt werden. Diese ist jedoch nicht erforderlich, wenn Vater oder Mutter die Entlassung gleichzeitig für sich beantragen (§ 14a).

Die Entlassung vollzieht sich nach Analogie der Verleihung durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde des Heimatsstaates, in Preußen dem Regierungspräsidenten, bzw. dem Berliner Polizeipräsidenten ausgefertigte Entlassungsurkunde (§ 14). Diese bewirkt mit dem Zeitpunkte der Aushändigung den Verlust der Staatsangehörigkeit (§ 18, Abs. 1). Die Entlassung erstreckt sich auch, insofern nicht dabei eine Ausnahme gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und die noch unter elterlicher Gewalt stehenden Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Entlassenen kraft elterlicher Gewalt zusteht, mit Ausnahme der verheirateten oder verheiratet gewesenen Töchter und Kinder unter elterlicher Gewalt der Mutter, wenn diese zu dem Antrage die Genehmigung des Vormundschaftsgerichts bedarf (§ 19).

Gegenstand der Entlassung ist die rechtliche Lösung des Verhältnisses des Untertanen zur Staatsgewalt. Es wird daher vorausgesetzt, daß die rechtliche Form auch in den Tatsachen ihren entsprechenden Inhalt findet. Der zu Entlassende kann nun seine Entlassung gefordert haben entweder, um sein Verhältnis zu Deutschland überhaupt oder um das zu seinem Heimatsstaate zu lösen. Im ersteren Falle hat das Untertanenverhältnis rechtlich aufgehört durch die Entlassung, tatsächlich wird jede Beziehung zu Reich und Heimatsstaat aufgehoben durch Verlegung des Wohnsitzes außerhalb des Bundesgebietes. Ob der Entlassene demnächst eine andere Staatsangehörigkeit erwirbt oder heimatlos bleibt, kann der inländischen Staatsgewalt gleichgültig sein, da sie zu dem Entlassenen, wenn er das Bundesgebiet verlassen hat, in keiner rechtlichen Beziehung mehr steht. Verbleibt dagegen der Entlassene in dem Bundesgebiete, so muß er wenigstens eine andere Staatsangehörigkeit erwerben, da er mit der früheren Staatsangehörigkeit auch die Reichsangehörigkeit verloren hat und ohne den Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit ein heimatloser Fremdling sein würde. Erfolgt weder die Verlegung des Wohnsitzes außerhalb des Bundesgebietes noch der Erwerb einer neuen deutschen Staatsangehörigkeit, so war die Entlassung nur ein Scheinakt, dem die Tatsachen nicht entsprechen. Die Entlassung wird daher unwirksam, wenn der Entlassene nicht binnen sechs Monaten vom Tage der Aushändigung der Entlassungsurkunde an seinen Wohnsitz außerhalb des Bundesgebietes verlegt oder die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate erwirbt (§ 18, Abs. 2). Die Unwirksamkeit tritt also unmittelbar kraft des Gesetzes unter den gegebenen Voraussetzungen ein, es bedarf keiner besonderen Unwirksamkeitserklärung¹⁾.

Die Entlassung war aber bereits mit Aushändigung der Entlassungsurkunde voll in Wirksamkeit getreten, es bedurfte nicht erst der Betätigung der Lösung des Untertanenverhältnisses durch Verlegung des Wohnsitzes aus dem Bundesgebiete oder den Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit. Die an die Staatsangehörigkeit geknüpften Pflichten brauchten also schon von der Aushändigung der

¹⁾ So auch v. Mönne-Foru, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 625 N. 2; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 160, N. 5; v. Brauchitsch, Verwaltungs-Gesetze, Bd. 4, zu § 18 des Ges.

Entlassungsurkunde an nicht mehr erfüllt zu werden. Dagegen macht die Nichtauswanderung bzw. der Nichterwerb einer anderen deutschen Staatsangehörigkeit die Entlassung nach rückwärts hin unwirksam. Die betreffenden Verpflichtungen sind daher, soweit dies möglich ist, nachträglich für die Zwischenzeit zu erfüllen²⁾.

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Entlassung sind entsprechend der Aufnahme und Naturalisation verschieden, je nachdem der zu Entlassende nur seine partikuläre Staatsgewalt mit einer anderen vertauschen oder sein Verhältnis zu Reichs- und Landesstaatsgewalt überhaupt lösen will. Man unterscheidet beide Arten der Entlassung jetzt gewöhnlich als Entlassung zum Zwecke der Ueberwanderung und zum Zwecke der Auswanderung, obgleich beide Ausdrücke der Gesetzgebung fremd sind. Erstere muß stets auf Antrag erteilt, letztere darf und muß nur unter gewissen Voraussetzungen gewährt werden.

Die Entlassung wird jedem Staatsangehörigen erteilt, welcher nachweist, daß er in einem anderen Bundesstaate die Staatsangehörigkeit erworben hat. Wer diesen Ausweis³⁾ bringt, hat einen rechtlichen Anspruch auf die Entlassung. Sie erfolgt aber nur auf Antrag, da an sich nichts im Wege steht, daß jemand Angehöriger mehrerer Bundesstaaten ist. Die Entlassungsurkunde ist in diesem Falle kostenfrei zu erteilen (§ 24, Abs. 1).

Wird der Nachweis des Erwerbes der Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate nicht erbracht, handelt es sich also um eine Entlassung zwecks Auswanderung, so darf die Entlassung nach dem Gesetze vom 1. Juni 1870, § 15, nicht erteilt werden:

a) Wehrpflichtigen, welche sich in dem Alter vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 25. Lebensjahre befinden, bevor sie ein Zeugnis der Kreisersatzkommission darüber beigebracht haben, daß sie die Entlassung nicht bloß in der Absicht nachsuchen, um sich der Dienstpflicht im stehenden Heere oder in der Flotte zu entziehen;

b) Militärpersonen, welche zum stehenden Heere oder zur Flotte gehören, Offizieren des Beurlaubtenstandes und Beamten, bevor sie aus dem Dienste entlassen sind;

²⁾ So Seydel, Baher. St.-R., Bd. 1, S. 541, N. 5.

³⁾ Hierfür ist ein Formular eingeführt durch Bundesratsbeschluß vom 3. März 1883. Vgl. Centralblatt 1883, S. 66.

c) den zur Reserve des stehenden Heeres und zur Landwehr sowie den zur Reserve der Flotte und zur Seewehr gehörigen und nicht als Offiziere angestellten Personen, nachdem sie zum aktiven Dienste einberufen worden sind.

Weitere Beschränkungen der Entlassung sind im militärischen Interesse ausgesprochen worden durch das Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874⁴⁾, § 60, und das Reichsgesetz vom 6. Mai 1880, Art. I, § 3, Nr. 8⁵⁾. Hiernach ist die Entlassung auch ausgeschlossen für Offiziere und Sanitätsoffiziere der Reserve und Landwehr ersten Aufgebots, ausgehobene, aber vorläufig in die Heimat beurlaubte Rekruten und Freiwillige, die zur Verfügung der Ersatzbehörden entlassenen und die zur Verfügung der Truppenteile beurlaubten Mannschaften sowie solche, die nach zweijähriger Dienstzeit entlassen sind, für das dritte Jahr, wenn sie die Genehmigung der Militärbehörde zur Auswanderung nicht erlangt haben. Reservisten, Land- und Seewehrleute ersten Aufgebots bedürfen gleichfalls der Genehmigung, die ihnen aber nicht versagt werden darf. Offiziere und Sanitätsoffiziere der Landwehr zweiten Aufgebots müssen vorher ihre Verabschiedung herbeigeführt haben.

Aus anderen als den genannten Gründen darf in Friedenszeiten die Entlassung nicht verweigert werden. Für die Zeit eines Krieges oder einer Kriegsgefahr bleibt dem Kaiser der Erlass besonderer Anordnung vorbehalten (§ 17). Es darf also weder ein Einzelstaat die Entlassung gewähren, wenn einer der reichsgesetzlichen Ausschließungsgründe vorliegt, noch sie aus anderen als den reichsrechtlichen Gründen versagen⁶⁾.

Maßgebend für die Entscheidung der Frage, ob einem Entlassungsantrage stattgegeben werden muß oder nicht, ist allein der Zeitpunkt des Einganges des Gesuches bei der zuständigen Behörde. Es rechtfertigt sich dies daraus, daß aus der Verzögerung einer Entscheidung, die zu treffen die Behörde verpflichtet ist, niemandem Rechtsnachteile erwachsen dürfen⁷⁾. Nur dann, wenn das Gesuch bei

⁴⁾ N.-G.-Bl. 1874, S. 61.

⁵⁾ N.-G.-Bl. 1880, S. 104, ergänzt durch Ges. v. 3. August 1893.

⁶⁾ Insbesondere nicht wegen rückständiger Steuern Entsch. des O. B. G. vom 14. September 1887, Bd. 15, S. 405, Arrest auf die Entlassungsurkunde ist dagegen zulässig.

⁷⁾ M.-N. vom 31. Mai 1883, M.-Bl. b. inn. Verw. 1883, S. 140.

seinem Eingange unberechtigt war, dagegen in der Zwischenzeit durch Veränderung der Umstände, z. B. dadurch, daß der Antragsteller inzwischen aus dem militärpflichtigen Alter heraustrat, berechtigt wurde, ist gleichwohl dem Antrage stattzugeben. Denn ein sofort darauf gestelltes neues Gesuch mußte unbedingt genehmigt werden.

Für die Entlassung zwecks Ueberwanderung darf eine Gebühr überhaupt nicht, für die Entlassung zwecks Auswanderung an Stempelabgaben und Ausfertigungsgebühren höchstens drei Mark erhoben werden (§ 24). Hierin liegt jedoch bloß eine reichsgesetzliche Ermächtigung unter gleichzeitiger Bestimmung einer Grenze. Zur wirklichen Erhebung von Stempel und Gebühren bedarf es immer landesgesetzlicher Grundlagen.

Wird einem preussischen Staatsangehörigen die Entlassungsbefreiung in Friedenszeiten versagt, so findet gegen den ablehnenden Bescheid des Regierungspräsidenten bzw. des Berliner Polizeipräsidenten innerhalb zwei Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt^{*)}. In Kriegszeiten bleibt also nur das Recht der Beschwerde.

2. Die Entziehung der Staatsangehörigkeit ohne den Willen des Betreffenden durch einen Staatsakt ist von der Entziehung auf Antrag ihrem Wesen nach nicht verschieden, da auch die Entlassung als einseitiger Staatsakt aufzufassen war. Es fehlt hier nur das äußerliche Erfordernis des Antrages als notwendiger Voraussetzung der Entziehung. In den beiden hier in Betracht kommenden Fällen erfolgt die Entziehung der Staatsangehörigkeit nicht durch die höhere Verwaltungsbehörde, den Regierungspräsidenten, sondern durch die Zentralbehörde. Die beiden Fälle sind folgende:

a) Deutsche, welche sich im Auslande aufhalten, können ihrer Staatsangehörigkeit durch einen Beschluß der Zentralbehörde ihres Heimatsstaates verlustig erklärt werden, wenn sie im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer durch den Kaiser für das ganze Reichsgebiet anzuordnenden ausdrücklichen Aufforderung zur Rückkehr binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leisten (§ 20).

b) Tritt ein Deutscher ohne Erlaubnis seiner Regierung in fremde Staatsdienste, so kann die Zentralbehörde seines Heimatsstaates ihn durch Beschluß seiner Staatsangehörigkeit für verlustig erklären, wenn er einer ausdrücklichen Aufforderung zum Aus-

^{*)} Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883, § 155.

tritte binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leistet (§ 22). Dagegen verbleibt einem Deutschen, der mit Erlaubnis seiner Regierung bei einer fremden Macht dient, seine Staatsangehörigkeit (§ 23). Unter fremdem Staatsdienste ist nie der in einem deutschen Bundesstaate, sondern nur der Dienst in einem außerdeutschen Staate zu verstehen.

In den beiden hier genannten Fällen, in denen die Entziehung der Reichs- und Staatsangehörigkeit durch einen Akt der Staatsgewalt ohne den Willen des Betroffenen eintritt, handelt es sich um eine Entziehung zur Strafe wegen Zuwiderhandlung gegen die Untertanepflichten. Ob der Verlust sich auch auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder erstreckt, ist in dem Gesetze nicht gesagt. Es ist dies jedoch zu verneinen wegen des Strafcharakters der staatlichen Verfügung. Die Ansicht, welche annimmt, daß die Ehefrau unter allen Umständen die Staatsangehörigkeit ihres Mannes teilt, muß freilich wenigstens ihr ebenfalls die Staatsangehörigkeit absprechen, „nicht zur Strafe, sondern weil sie Gattin ist“⁹⁾.

III. Außer der Entziehung von Rechts wegen aus familienrechtlichen Gründen und derjenigen durch einen Staatsakt kennt das Gesetz noch eine dritte Art des Verlustes, den von Rechts wegen durch Zeitablauf¹⁰⁾.

Deutsche, welche das Bundesgebiet verlassen und sich zehn Jahre lang ununterbrochen im Auslande aufhalten, verlieren dadurch ihre Staatsangehörigkeit. Die vorbezeichnete Frist wird von dem Zeitpunkte des Austritts aus dem Bundesgebiete oder, wenn der Aus tretende sich im Besitze eines Reisepapieres oder Heimatscheines¹¹⁾ befindet, von dem Zeitpunkte des Ablaufs dieser Papiere an gerechnet. Sie wird unterbrochen durch die Eintragung in die Matrikel eines Reichskonsulates. Ihr Lauf beginnt von neuem mit dem auf die Löschung in der Matrikel folgenden Tage (§ 21, Abs. 1). Ob der Aufenthalt im Auslande ein ununterbrochener gewesen ist, erscheint als

⁹⁾ So Seydel, Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 548.

¹⁰⁾ Wahrfeldt, Der Verlust der Staatsangehörigkeit durch Naturalisation und durch Aufenthalt im Auslande, (aus Brie und Fleischmann, Abhandlungen, Heft 6) Breslau 1903.

¹¹⁾ Für die auf längstens fünf Jahre auszustellenden Heimatscheine besteht ein Formular nach dem Bundesratsbeschlusse vom 20. Januar 1881. Vgl. Centralblatt des Deutschen Reiches 1881, S. 22.

rein tatsächliche Frage, jedenfalls unterbrechen bloße Reisen nach Deutschland die zehnjährige Frist nicht¹²⁾).

Der Gesetzgeber knüpft den Verlust lediglich an die Tatsache des zehnjährigen Aufenthalts in der Fremde, ohne daß ein neuer Wohnsitz begründet wird. Während nun die Begründung eines Wohnsitzes als Rechtshandlung die Willens- und Handlungsfähigkeit des Begründenden erfordert, kommt es bei dem bloßen Aufenthalte auf diesen Umstand nicht an. Hieraus ergibt sich, daß die Reichs- und Staatsangehörigkeit auch für Handlungsunfähige in der angegebenen Weise verloren geht, ohne daß man nötig hätte, das Rechtsinstitut als Verjährung durch Nichtgebrauch zu charakterisieren und hieraus weitere Folgerungen zu ziehen¹³⁾. Die entgegengesetzte Ansicht¹⁴⁾, der sich im Anschlusse an die frühere preussische Praxis neuerdings das Reichsamt des Innern und die Ministerien von Bayern und Württemberg zugeneigt haben¹⁵⁾, daß der Verlust auf der Vermutung beruhe, der Betreffende wolle seine Staatsangehörigkeit aufgeben, und daß deshalb dessen Handlungsfähigkeit erforderlich sei, steht mit der gesetzlichen Bestimmung im Widerspruche und läßt sich nicht ohne weiteres in sie hineinlegen¹⁶⁾. Nicht zum Verluste, sondern zu dessen Abwendung durch positives Handeln ist die Handlungsfähigkeit erforderlich.

Der hiernach eingetretene Verlust der Staatsangehörigkeit erstreckt sich zugleich auf die Ehefrau und die Kinder, deren gesetzliche Ver-

¹²⁾ So auch Sch del, Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 554, N. 7; Lab and, St.-R. des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 162, N. 4. Ebenso Entsch. des D. V. G. vom 25. Juni 1901, Bd. 40, S. 417, entgegengesetzt Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen vom 21. November 1904, Bd. 37, S. 308.

¹³⁾ Ebenso Lab and, Bd. 1, S. 163, N. 2; G. Me her, St.-R., § 77; Sch del, Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 549; Entsch. des D. V. G. vom 22. Mai 1900, Bd. 38, S. 393; Entsch. des Reichsgerichts in Straff. vom 28. Nov. 1895, Bd. 28, S. 24.

¹⁴⁾ Landgraff in Sirths Ann. 1870, S. 645; v. Nö nne - J orn, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 629, N. 1.

¹⁵⁾ Vgl. die Erlasse bei Reger a. a. D. Bd. 3, S. 71, Bd. 4, S. 92.

¹⁶⁾ Vgl. die ausführliche Widerlegung dieser sich vorzugsweise auf die frühere preussische Praxis, die der Gesetzgeber angeblich nicht ändern wollte, stützenden Theorie bei Sch del, Bayer. St.-R., Bd. 1, S. 549, N. 1.

tretung dem Ausgetretenen kraft elterlicher Gewalt zusteht, soweit sie sich bei dem Ausgetretenen befinden, jedoch nicht auf verheiratete oder verheiratet gewesene Töchter (§ 21, Abs. 2). Nicht entschieden ist hiernach von dem Gesetze der Fall, daß Ehefrau und Kinder sich zwar nicht bei dem Ehemanne bzw. Vater, wohl aber im Auslande zehn Jahre aufgehalten haben. Sieht man in dem Verluste der Staatsangehörigkeit durch Zeitablauf einen vermuteten Verzicht, so muß man in diesem Falle den Verlust für die noch handlungsunfähigen Kinder leugnen¹⁷⁾. Erachtet man dagegen, wie hier geschehen, den Verlust für unabhängig von der Handlungsfähigkeit des Verlierenden, so ist anzunehmen, daß die Kinder zwar nicht wegen des Verlustes der Staatsangehörigkeit ihres Vaters, sondern selbständig wegen ihrer eigenen Abwesenheit, also nicht auf Grund des § 21, Abs. 2, sondern auf Grund des § 21, Abs. 1, ihrer Staatsangehörigkeit verlustig gehen.

Für Deutsche, welche sich in einem Staate des Auslandes mindestens fünf Jahre ununterbrochen aufhalten und in ihm zugleich die Staatsangehörigkeit erwerben, kann durch Staatsvertrag die zehnjährige Frist bis auf eine fünfjährige vermindert werden, ohne Unterschied, ob die Beteiligten sich im Besitze eines Reisepapieres befinden oder nicht (§ 21, Abs. 3). Es war dies bereits vor Erlaß des Gesetzes vom 1. Juni 1870 geschehen durch einen Vertrag des Norddeutschen Bundes mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 22. Februar 1868¹⁸⁾. Uebereinstimmende Verträge hatten die süddeutschen Staaten Bayern, Baden, Württemberg und Hessen am 26. Mai, 19. Juli, 27. Juli und 1. August 1868 mit Nordamerika abgeschlossen. Diese sogenannten Bancroftverträge sind durch das Gesetz, obgleich es später ergangen ist, in keiner Weise berührt worden¹⁹⁾. Wiederverlust der amerikanischen Staatsangehörigkeit tritt ein, wenn der frühere Auswanderer sich längere Zeit, z. B. zwei

¹⁷⁾ Dies ist die frühere preussische Praxis. Vgl. M.-R. vom 24. April 1867 (M.-Bl. d. inn. Verw. 1867, S. 134), M.-R. vom 14. Mai 1868 (a. a. O. 1868, S. 181); v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 629, N. 1. Anders die Rechtsprechung, vgl. oben N. 13.

¹⁸⁾ B. G.-Bl. 1868, S. 228.

¹⁹⁾ Dies ist bisher weder theoretisch noch von amtlicher Seite bezweifelt worden. Uebereinstimmend auch Entsch. des D.-R.-G. vom 13. Oktober 1886, Bd. 14, S. 388.

Jahre²⁰⁾, im Inlande niederläßt, nicht bloß aufhält, ohne die Absicht, nach Amerika zurückzukehren. Dieser bloße Verlust bewirkt aber noch keinen Wiedererwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

§ 46. Die Rechte der Staatsangehörigen¹⁾.

Wenn auch die Staatsangehörigkeit ihrem Wesen nach ein dauerndes persönliches Untertänigkeitsverhältnis des Einzelnen gegen den Staat ist, so ist sie doch auch für die Rechte des einzelnen keineswegs ohne Einfluß.

Ob es sich dabei um subjektive öffentliche Rechte handelt, ist freilich eine sehr bestrittene Frage. Es wird dabei ganz darauf ankommen, was man unter einem subjektiven Rechte versteht. Ist dieses ein bloßes Wollendürfen (Windscheid) oder rechtlich geschütztes Interesse (Thering) oder ein Können, d. h. die Fähigkeit, Rechtsnormen im subjektiven Interesse in Bewegung zu setzen (Zellinek), so ist alles dieses für den Staatsangehörigen dem Staate gegenüber möglich. Faßt man dagegen das subjektive Recht als Bindung und Verpflichtung einer anderen Persönlichkeit gegenüber dem Berechtigten, so ist solches für den Staatsangehörigen in seinem Verhältnisse zum Staate unmöglich. Es ist nur des Staates eigener Wille, wenn und soweit er sich der Rechtsordnung unterwirft. Der Staatsangehörige kann daher kein Recht gegen den Staat wider dessen Willen geltend machen. Nimmt man die Möglichkeit eines subjektiven Rechtes des Staatsangehörigen gegen den Staat an, so würde trotzdem der Staat jeden Augenblick in der Lage sein, dieses Recht durch seine Gesetzgebung zu vernichten. Keine Macht der Erde könnte ihn hieran hindern, kein Gerichtshof könnte dem Staatsangehörigen zu seinem Rechte verhelfen, welches aufgehört hätte, Recht zu sein, von dem Augenblicke an, in dem es der Staat vernichtete. Steht es aber rechtlich vollständig in dem Belieben des einen Teils, ob er einem gegen ihn geltend gemachten Anspruche genügen will oder nicht, so ist dieser Anspruch kein subjektives Recht, es entsteht zwischen beiden Teilen kein bindendes Rechtsverhältnis. Dies hat das römische und moderne

²⁰⁾ Entsch. des Reichsgerichts in Strassachen vom 18. Februar 1897, Ab. 29, S. 391.

¹⁾ Vgl. Zellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. B. 1892.

Recht als notwendiges Ergebnis des Wesens der subjektiven Berechtigung stets in gleicher Weise anerkannt²⁾).

Allerdings gibt es subjektive öffentliche Rechte, wie z. B. die gütsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei. Sie sind aber nie Berechtigungen gegenüber dem Staate, sondern nur gegenüber anderen Personen. Es gibt jedoch keine derartigen Berechtigungen, die sich unmittelbar aus der Staatsangehörigkeit ergäben.

Unhaltbar ist der Gedanke, daß es subjektive Rechte zwar nicht gegenüber dem gesetzgebenden, wohl aber gegenüber dem verwaltenden Staate gebe. Denn er steht im Widerspruche mit der Einheit der Staatspersönlichkeit, die sich für Gesetzgebung und Verwaltung nur in verschiedenen Formen betätigt.

Praktisch ist die ganze Streitfrage von sehr geringer Bedeutung. Insbesondere gibt die Leugnung des subjektiven Rechtes den Staatsangehörigen keineswegs absolutistischer Willkür Preis. Den Schutz der individuellen Sphäre gegen Willkür der Staatsgewalt haben wir nur nicht mehr wie im Patrimonialstaate in der Form subjektiver Rechte, sondern der Forderung des Rechtsstaates entsprechend in einer festen Rechtsordnung zu sehen, an deren Bildung der Staatsangehörige selbst beteiligt ist.

Wenn man von Rechten der Staatsangehörigen als solcher spricht, so ist hierbei der Begriff der subjektiven Berechtigung durchaus fernzuhalten. Es kann sich nur handeln um Vorzüge, welche die Staatsangehörigen vor Fremden lediglich um deswillen, weil sie Staatsangehörige sind, nach der bestehenden staatlichen Rechtsordnung genießen. Zwar ergeben sich alle subjektiven Berechtigungen aus der objektiven Rechtsordnung, aber nicht alle Ergebnisse der letzteren sind subjektive Rechte. Der Ausdruck „Rechte der Staatsangehörigen“ ist als einmal eingebürgert hier beibehalten worden. Dem Wesen der Sache entsprechender würde vielleicht sein, von rechtlichen Folgen der Staatsangehörigkeit zu sprechen. Diese Vorzüge der Staatsangehörigen, welche sich als rechtliche Folgen aus der Staatsangehörigkeit ergeben, sind im wesentlichen verknüpft mit der Reichsangehörigkeit.

1. Nach Art. 3, Abs. 6 der Reichsverfassung haben alle Deutschen dem Auslande gegenüber gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des

²⁾ Vgl. L. 8 D. de obl. et act. 44, 7; L. 46 § 3, L. 108 § 1 D. de V. O. 45, 1; L. 7 pr. D. de contr. empl. 18, 1; N. L.-R. I, 4 §§ 108 ff.

Reiches. Dieses macht sich daher nach Art. 4, Nr. 7 die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und die Anordnung einer vom Reiche auszustattenden gemeinsamen Vertretung zur Aufgabe.

Daß es sich hier nicht um ein subjektives Recht handelt, ergibt sich aus den obigen Ausführungen. Wenn dabei von einem Ansprüche die Rede ist, so kann dies gleichwohl keine subjektive Berechtigung sein. Das Reich erkennt es vielmehr nur als seine Aufgabe an, seinen Angehörigen auch im Auslande Schutz zu gewähren. Der einzelne Reichsangehörige hat nicht das geringste Mittel, den Schutz des Reiches zu erzwingen. Es steht lediglich in dessen Belieben, ob und wie weit es den Schutz gewähren will. Daß unter diesen Umständen eine subjektive Berechtigung des einzelnen Reichsangehörigen auf den Reichsschutz nicht vorliegt, ist selbstverständlich. Der Schwerpunkt des Art. 3, Abs. 6, und der Grund seiner Aufnahme in die Reichsverfassung ist überhaupt nicht in dem Worte „Anspruch“, sondern in dem Worte „gleichmäßig“ zu suchen. Es soll allen deutschen Reichsangehörigen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit der Reichsschutz gewährt werden. Soweit von einem Ansprüche gegen das Reich die Rede sein kann, haben ihn nicht die einzelnen Reichsangehörigen, sondern die einzelnen Staaten des Reiches aus ihrem Mitgliedschaftsrechte. In diesem Sinne hat der verfassungsmäßig ausgesprochene Grundsatz eine weitere Ausführung erhalten namentlich durch das Konsulatsgesetz vom 8. November 1867.

Den staatlichen Schutz seiner Rechte genießt der Reichsangehörige allerdings auch im Inlande. Hier erstreckt sich der Schutz aber auch auf die im Inlande lebenden Fremden, die in dieser Beziehung den Inländern grundsätzlich gleichgestellt sind. Der Schutz im Inlande erscheint daher nicht als der Ausfluß einer staatlichen Gewalt über die Staatsangehörigen, sondern über das Staatsgebiet. Im Auslande haben dagegen die Reichsangehörigen ohne Rücksicht auf ihren Aufenthalt oder Wohnsitz Schutz zu erwarten nur um ihrer Reichsangehörigkeit willen. Daneben bleibt es den Einzelstaaten unbenommen, soweit sie im Auslande eine diplomatische Vertretung unterhalten, durch diese ihren Staatsangehörigen einen völkerrechtlichen Schutz zuteil werden zu lassen¹⁾. Der Unterschied zwischen dem Schutze durch

¹⁾ Ausdrücklich anerkannt ist dies in dem Schlußprotokolle zu dem Vertrage vom 23. November 1870 betreffend den Beitritt des

das Reich und dem durch die Einzelstaaten besteht nur darin, daß das Reich eine verfassungsmäßige Verpflichtung, die Einzelstaaten wohl ein Recht, aber keine Pflicht zur Gewährung des Schutzes haben.

2. Nach Art. 3, Abs. 1 der Reichsverfassung hat das gemeinsame Jndigenat die Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Zuländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genuße aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes ihm gleich zu behandeln ist. In diesem Satze liegen zwei Rechtsgrundsätze ausgesprochen.

Der eine war bereits anerkanntermaßen geltendes Recht in allen deutschen Staaten. Er besagt, daß der Staatsangehörige ein Recht auf Wohnsitz und Erwerb des Lebensunterhaltes unter den gesetzlichen Voraussetzungen genießt. Daß es sich auch hier nur um einen aus der augenblicklichen Rechtsordnung folgenden Vorzug, nicht um ein subjektives Recht der Staatsangehörigen handeln kann, ergibt sich daraus, daß die Gesetzgebung jederzeit in der Lage ist, das Recht auf den Wohnsitz zu entziehen. Die Gesetzgebung des Staates, welche seinen Organen unter gewissen Umständen die Befugnis zur Ausweisung seines Angehörigen gewähren sollte, würde allerdings in Widerspruch geraten mit den Grundsätzen des Völkerrechtes, da nach diesen jeder Staat zur Aufnahme seiner aus anderen Staaten ausgewiesenen hilfsbedürftigen Untertanen verpflichtet ist. Aber selbst das alle einzelnen Staaten verbindende Völkerrecht ist nicht imstande, dem einzelnen Staatsangehörigen ein subjektives Recht auf Wohnsitz

Königreichs Bayern zur Verfassung des Deutschen Bundes (N.-G.-Bl. 1871, S. 23). Fall v. Helffeld gegen russischen Fiskus, wo das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten den Kompetenzkonflikt gegen die gerichtliche Entscheidung erhob mit der Begründung, daß es seine Sache sei, dem Hauptmann a. D. v. Helffeld auf diplomatischem Wege zu seinem Rechte zu verhelfen. Vgl. Vornhail im Jahrbuche des öffentlichen Rechts (1911), dort auch das Urteil des Kompetenzgerichtshofs vom 25. Juni 1910. Das ganze Material des Falles mit allen Gutachten bei v. Dynovsky. Unzulässigkeit der Zwangsvollstreckung gegen ausländische Staaten (als Manuskript gedruckt). Berlin 1910.

in dem Gebiete seines Staates zu gewähren. Der Staat kann den Wohnsitz im Inlande und die Befugnis zum Aufenthalte in ihm jederzeit entziehen, indem er die Staatsangehörigkeit nimmt, ohne daß er dadurch mit anderen Staaten in Zwiespalt geriete⁴⁾.

Neben diesem Rechtsgrundsatz, daß jeder Staatsangehörige in seinem Heimatsstaate vor Fremden den Vorzug auf Wohnsitz und Erwerb des Lebensunterhaltes unter staatlichem Schutze hat, stellt die Reichsverfassung einen zweiten, wonach der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln ist. Dieser Grundsatz der völligen Rechtsgleichheit aller Deutschen ist durch die Reichsverfassung erst zur Anerkennung gelangt⁵⁾.

Aus beiden Obersätzen zieht demnächst die Reichsverfassung den Schluß, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate wohnen und in ihm seinen Lebensunterhalt gleich dem Inländer erwerben darf.

Mit dem Schutze im Auslande und dem Wohnsitz wie dem Erwerbe des Lebensunterhaltes im Inlande erschöpfen sich die rechtlichen Folgen der Staatsangehörigkeit als solcher für die Staatsangehörigen. Man erklärt nun allerdings noch allgemein die sogenannten politischen Rechte der Staatsangehörigen für einen Ausfluß der Staatsangehörigkeit und hält diese für so wesentlich, daß man gerade mit Rücksicht hierauf den Ausdruck „Untertan“ durch „Staatsbürger“ ersetzen zu müssen glaubte⁶⁾. Tatsächlich sind jedoch die sogenannten politischen Rechte, wie das aktive und passive Wahlrecht für Reichs- und Landes-

4) Das Reichsgesetz vom 4. Mai 1874 betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern (R.-G.-Bl. 1874, S. 43), welches die Ausweisung gewisser den Staatsgesetzen zuwiderhandelnden Geistlichen aus dem Bundesgebiete anordnen wollte, mußte deshalb, um die durchgreifende Wirkung der Ausweisung zu sichern, den betreffenden Geistlichen gleichzeitig mit der Ausweisung die Reichs- und Staatsangehörigkeit entziehen. Das Ges. vom 6. Mai 1890 (R.-G.-Bl. 1890, S. 65) hat jedoch den Entziehungsgrund überhaupt aufgehoben.

5) Die deutsche Bundesakte, Art. 18, hatte sich auf einige Zusicherungen beschränkt, betreffend den Erwerb von Grundeigentum im fremden Staate, die Befugnis des freien Wegziehens in andere Bundesstaaten, Eintritt in deren Zivil- und Militärdienste und Freiheit von Nachsteuer.

6) Vgl. z. B. v. R ö n n e - B o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 538 ff. und die dort angeführten Schriftsteller; S. S c h u l z e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 345; L a b a n d, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 139 ff.

vertretung, die Teilnahme an der Gerichtsbarkeit und der Verwaltung, ganz davon zu schweigen, daß es keine subjektiven Rechte sein können, nicht einmal rechtliche Folgen der Staatsangehörigkeit. Da diese Vorzüge die volle Hingabe an den Staat voraussetzen, kann er sie allerdings nur seinen eigenen Angehörigen gewähren. Keiner von ihnen steht aber allen Staatsangehörigen zu, selbst das allgemeine Wahlrecht zum Reichstage ist auf einen bestimmten Kreis männlicher Personen beschränkt. Für alle politischen Rechte werden außer der Reichs- und Staatsangehörigkeit noch eine Reihe anderer Erfordernisse aufgestellt. Die Staatsangehörigkeit ist daher nur eine von mehreren Voraussetzungen für den Besitz der sogenannten politischen Rechte. Sie können deshalb nicht als ein der Staatsangehörigkeit innewohnendes Recht angesehen werden.

Man kann aber auch nicht die zur Ausübung der politischen Rechte befugten Untertanen als besondere Art der Staatsangehörigen ausscheiden und jene als Vollbürger im Gegensatz zu den übrigen Staatsangehörigen, den Passivbürgern, bezeichnen⁷⁾. Will man Gattung und Art gegenüberstellen, so muß man für die Art außer den Merkmalen, an denen die Gattung kenntlich ist, noch besondere Kennzeichen angeben. Diese sind aber für den Besitz jedes einzelnen politischen Rechtes verschieden. Es ist möglich, daß jemand zur Wahl für Reichs- und Landesvertretung berechtigt ist, nicht dagegen zur Teilnahme an der Gerichtsbarkeit als Schöffe oder Geschworener, nicht zur Teilnahme an der Selbstverwaltung durch Wahl zu den kommunalen Vertretungen oder zum persönlichen Dienste. Auch der umgekehrte Fall kann vorkommen, wenn er auch seltener sein dürfte. Für jedes politische Recht sind die Erfordernisse verschieden. Damit fällt der Begriff eines besonderen Aktivbürgerrechtes überhaupt, wie ein solcher auch bisher in keinem Gesetze aufgestellt worden ist. Auch der Versuch, ein einzelnes politisches Recht, z. B. das Wahlrecht zur Volksvertretung, als das wichtigste herauszugreifen und die dazu berechtigten als Aktivbürger zu bezeichnen, erscheint verfehlt, da man niemanden, der die wichtigsten Ämter der Selbstverwaltung bekleidet, aber zufällig das Wahlrecht zum Landtage nicht besitzt, weil er einem anderen deutschen Staate angehört, als bloßen Passivbürger ansehen kann⁸⁾.

⁷⁾ So z. B. H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 345.

⁸⁾ H. Schulze a. a. O. S. 346 weist in dieser Beziehung auf Nordamerika hin, wo jeder Aktivbürger schlechtweg „elector“ heiße. Dieser

§ 47. Insbesondere die sogenannten Grundrechte¹⁾.

Als einen Ausfluß der Staatsangehörigkeit betrachtet man gewöhnlich die sogenannten Grundrechte, wie sie auch in die preußische Verfassungsurkunde, Tit. 2 „Von den Rechten der Preußen“ Aufnahme gefunden haben.

Wie die gesamte konstitutionelle Lehre sind auch die Grundrechte hervorgegangen aus der englischen Verfassung. Gegenüber den Versuchen der Stuarts, unter Benützung der Lücken des bestehenden Rechtes die englische Verfassung und Verwaltung zu beseitigen und durch eine absolute Staatsordnung zu ersetzen, stellt die „Petition of right“ vom 8. Mai 1627 und die „Bill and declaration of rights and liberties of subjects“ von 1689²⁾ eine Reihe bisher anerkannter Rechtsgrundsätze des englischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes auf. Diese bezweckten die Rechte des Parlaments einerseits und den persönlichen Rechtsschutz der Untertanen andererseits gegenüber den Eingriffen der königlichen Verwaltung zu sichern. Diese Rechtsgrundsätze knüpften an die alte germanische Idee an, daß die Rechtsordnung gleichzeitig angeborenes Recht des freien Mannes ist. Sie sollen jedoch im wesentlichen den öffentlichen Rechtszustand des Landes

Vergleich ist jedoch nicht zutreffend. Denn in Nordamerika lassen sich fast alle politischen Rechte auf Wahlrechte zurückführen, und die Voraussetzungen für alle Wahlrechte sind im wesentlichen für alle Arten von Wahlen im ganzen Gebiete der Union dieselben. Hier verhalten sich also tatsächlich Staatsangehörigkeit und Wahlrecht oder, wie man es ausdrückt, Passiv- und Aktivbürgerrecht zu einander wie Gattung und Art.

1) Vgl. Bachariz § 86; Böpfel §§ 290 ff.; v. Gerber § 17; G. Meher §§ 217 ff.; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 149 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 365 ff.; Stöckl, Zur Methodik des öffentlichen Rechtes, Wien 1885, S. 61 ff.; Ottow, Die Grundrechte des deutschen Volkes nebst den Entwürfen zu dem Gesetze und Hinweisen auf andere Verfassungen, Frankfurt a. M. 1849; Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 2. Aufl., Leipzig 1904; Giese, Die Grundrechte (aus Born und Stier-Somlo Abhandlungen Bd. 1, Heft 2), Tübingen 1905.

2) Abgedruckt bei Franz Lieber, Ueber bürgerliche Freiheit und Selbstverwaltung, übersetzt von Mittermaier, Heidelberg 1860, S. 387 ff.

sichern und kommen daher ebensowohl Fremden wie Einheimischen zugute³⁾).

Gegenüber den Eingriffen Englands in die Gesetzgebung und Verwaltung der nordamerikanischen Kolonien stellten diese ebenfalls in dem Zeitalter ihrer Unabhängigkeitserklärung eine Anzahl von Rechtsgrundsätzen auf, die sie für verletzt hielten und feierlich in das öffentliche Recht des Landes übernahmen.

Diesem Beispiele folgte die französische Revolution unter dem Einflusse derjenigen Franzosen, welche bei dem amerikanischen Unabhängigkeitskriege beteiligt gewesen waren. Die Revolution, welche ein ganz neues öffentliches Recht für Frankreich schaffen wollte, sah sich ebenfalls genötigt, die Hauptgrundsätze dieses neuen Rechtes aufzustellen. Es hatte jedoch unter dem ancien régime keine Verletzung des bestehenden positiven Rechtes stattgefunden. Die Rechtsgrundsätze, die man aufstellte, konnten daher nicht wie in England in dem bestehenden Landesrechte wurzeln. Der Rechtstitel, unter dem man den bestehenden Zustand angriff, war vielmehr der, daß er mit dem natürlichen, jedem Menschen angeborenen Rechte im Widerspruche stehe. Man wollte ein neues Rechtssystem ohne Rücksicht auf das geschichtlich gewordene allein aus der Natur des Menschen entwickeln. Die Hauptgrundsätze dieses neuen Rechtes werden aufgestellt in der auf den Antrag Lafayette's angenommenen „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen“ vom 3. September 1791. Da diese Grundsätze aber absehen von allen bestehenden Verhältnissen und allein aus der menschlichen Natur entwickelt werden sollten, so konnten sie sich nur in ganz allgemeinen Phrasen halten, die ihrer Verwirklichung durch die weitere Verfassungs- und Verwaltungsgesetzgebung entgegenstehen⁴⁾.

Bei der Einführung konstitutioneller Verfassungen nach den Freiheitskriegen in den einzelnen europäischen Staaten des Festlandes konnte und wollte man sich diesem französischen Vorbilde nicht entziehen, die wichtigsten Grundsätze des neuen Staatsrechtes in kurzen

³⁾ Vgl. über das englische Recht im einzelnen Blackstone, Commentaries I, chapt. 1 „of the absolute rights of individuals“; Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882, S. 538 ff.; Gneist, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, Berlin 1883, S. 236, 276.

⁴⁾ Vgl. über die Menschenrechte Mignet, Histoire de la révolution française, Odessa 1866, S. 73; v. Sybel, Geschichte der Revolutionszeit, Düsseldorf und Stuttgart 1859 ff., Bd. 1.

Schlagwörtern an die Spitze der Verfassungsurkunden zu stellen. Das erste Vorbild gab auch hier wie für die neueren Verfassungsurkunden überhaupt die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. unter der Ueberschrift „Droit public des Français“ in Art. 1--12, der sich die übrigen Verfassungen mit größeren oder geringeren Aenderungen anschlossen. Insbesondere geschah dies in der seit den vierziger Jahren als allgemeines Vorbild betrachteten belgischen Verfassung, Tit. 2: „Des Belges et de leurs droits“. Mit Abänderungen in Einzelheiten gingen diese Grundsätze auch in mehrere deutsche Verfassungsurkunden über. Die deutsche Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. ließ am 27. Dezember 1848 die „Grundrechte des deutschen Volkes“ verkündigen und nahm sie später in ihre Reichsverfassung auf. Aus der belgischen Verfassung und der deutschen Reichsverfassung von 1849 wurden die Grundrechte auch in die neue preussische Verfassungsurkunde als zweiter Titel „Von den Rechten der Preußen“ aufgenommen.

Diese neueren Grundrechte, wie sie zuerst in der französischen Charte von 1814 und demnächst in der belgischen Verfassung aufgestellt sind, unterscheiden sich jedoch in ihrem Ausgangspunkte wesentlich von den Droits de l'homme der französischen Revolution. Man leitet diese Rechte nicht mehr aus der Natur des Menschen unmittelbar ab, so daß sie als unveräußerliche Menschenrechte zu allen Zeiten und an allen Orten gleichen Anspruch auf Geltung haben, sondern aus der konstitutionellen Lehre, der man durch die neue Verfassung gesetzliche Anerkennung verschaffen will. Indem man sich aber von dem Naturrechte auf die konstitutionelle Staatslehre zurückzieht, kann man die Grundrechte nicht mehr jedem Menschen, sondern nur den eigenen Staatsangehörigen gewähren. So werden aus den Menschenrechten die Rechte der Belgier, die Grundrechte des deutschen Volkes und die Rechte der Preußen.

In einem anderen Punkte stimmen dagegen die Grundrechte mit den französischen Menschenrechten überein. Sie richten sich nicht gegen bestimmte Rechtsverletzungen durch die Obrigkeit und suchen das bisherige Recht zu sichern, sondern gegen den ganzen Zustand des vorhandenen öffentlichen Rechtes. Da sie die Hauptgrundsätze des neu zu schaffenden öffentlichen Rechtes aufstellen sollen, so können sie nur in allgemeinen Schlagwörtern bestehen, die aus der konstitutionellen Lehre entnommen sind, und deren Verwirklichung der Sondergesetzgebung überlassen ist. Im allgemeinen verfolgen die Grundrechte den

Zweck, den individuellen Rechtskreis des einzelnen durch Aufhebung bisher vorhandener Beschränkungen zu sichern und gegen willkürliche Eingriffe der Obrigkeit zu schützen.

Trotz der unverkennbaren Absicht, den einzelnen Staatsangehörigen als solchen gewisse Rechte gegenüber der Staatsgewalt zu sichern, sind aber doch die Grundrechte, ganz abgesehen davon, daß sie keine subjektiven Rechte der Staatsangehörigen sein können, kein Ausfluß der Staatsangehörigkeit. Die preussischen Grundrechte haben zum Gegenstande Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, Gleichheit vor dem Gesetze, die Sicherung der persönlichen Freiheit, der Wohnung und des Eigentums, die Freiheit des religiösen Bekenntnisses und der Religionsgesellschaften, die Freiheit des Unterrichtes, der Presse, des Vereins- und Versammlungsrechtes, Bestimmungen über die Wehrpflicht, die Aufhebung des Lehnsverbandes, der gutherrlichen Gerichtsbarkeit und der aus der Erbuntertänigkeit, der früheren Steuer- und Gewerbeverfassung stammenden Verpflichtungen. Die meisten dieser Grundrechte kommen aber nicht nur den Staatsangehörigen, sondern auch den innerhalb des Staatsgebietes sich aufhaltenden Fremden zugute, da diese, soweit nicht die sogenannten politischen Rechte und Pflichten in Betracht kommen, nach gegenwärtigem Völkerrechte mit geringen Ausnahmen den Inländern grundsätzlich gleichgestellt sind. Besonders auf die „Preußen“ beziehen sich nur die Bestimmungen über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, die Freiheit der Meinungsäußerung, des Versammlungs- und Vereinsrechtes, das Petitionsrecht und die Wehrpflicht. Aber auch von diesen Rechten stehen einige den Fremden zu und haben ihnen seit Erlass der Verfassungsurkunde stets zugestanden. Auch die Fremden sind in bezug auf die Freiheit der Meinungsäußerung nur den allgemeinen Strafgesetzen unterworfen^{b)}. Daß endlich ein so fragwürdiges „Recht“ wie das Petitionsrecht, welches man zutreffend mit dem Rechte, spazieren zu gehen, auf eine Stufe gestellt hat, auch den Fremden zusteht, ist wohl selbstverständlich. Wer sollte sie hindern, von jedem staatlichen Organe alles Mögliche zu erbitten? So blieben denn als Rechte der Preußen das Recht der Staatsangehörigkeit selbst und die Wehr„pflicht“. Daß beide

^{b)} Daß unbequeme auswärtige Korrespondenten ausgewiesen werden können, ist keine Beschränkung ihrer Schreibfreiheit. Denn die Ausweisung kann ohne jeden Grund erfolgen, lediglich weil sie Fremde sind.

„Rechte“ keine Ausflüsse der Staatsangehörigkeit sind, bedarf keiner weiteren Ausführung. Es ergibt sich hieraus, daß die Rechte der Preußen nicht nur diesen, sondern allen im Inlande lebenden Personen zustehen. Die Ueberschrift des zweiten Titels der Verfassungsurkunde steht also im vollständigen Widerspruche mit seinem Inhalte. Kein einziges Grundrecht steht den Staatsangehörigen als solchen zu, Inländer wie Fremde sind dieser sogenannten Rechte in gleicher Weise teilhaftig.

Ihrem Inhalte nach sind ferner die Grundrechte gar kein Gegenstand des Verfassungsrechtes, sondern des Verwaltungsrechtes. Sie sind zwar enthalten in der Verfassung im formellen Sinne, d. h. in der Verfassungsurkunde, materiell sind sie aber verwaltungsrechtlicher Natur⁶⁾. Sie beziehen sich nicht auf die Gestaltung und die Funktionen des Staatswesens, sondern haben die Ausübung der Staatshoheitsrechte seitens der Staatsorgane gegenüber den Untertanen zum Gegenstande. Die einzige Ausnahme macht der Art. 3, welcher den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit betrifft. Gerade dieser steht aber gegenwärtig nicht mehr in Kraft. Bloß um der unzutreffenden Ueberschrift des Titels 2 der Verfassungsurkunde willen deren Bestimmungen im Verfassungsrechte behandeln, hieße in völlig unsystematischer Weise in das Verfassungsrecht eine Enzyklopädie des Verwaltungsrechtes einflechten.

Dazu kommt endlich, daß die überwiegende Mehrzahl der sogenannten Grundrechte gegenwärtig kein geltendes Recht sind, indem sie entweder durch das Reichsrecht oder die preussische Landesgesetzgebung aufgehoben, oder die zu ihrer Durchführung in der Verfassungsurkunde vorgesehenen Sondergesetze noch nicht erlassen sind. Das Reichsrecht hat bekanntlich das gesamte Privat-, Straf- und Prozeßrecht und größere Teile des Verwaltungsrechtes für sich in Anspruch genommen. Soweit das Reich von der ihm zustehenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, sind die betreffenden Bestimmungen der Landesgesetze aufgehoben. Auf diese Weise sind hinfällig geworden von den Grundrechten die Verfassungsartikel 3 (Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit), 4 (Gleichheit vor dem

⁶⁾ Vgl. über den Unterschied von Verfassung im formellen und materiellen Sinne, Verfassungsurkunde und Verfassungsrecht § 16.

Gefetze⁷⁾, 5 (Gewährleistung der persönlichen Freiheit), 6 (Unverletzlichkeit der Wohnung, von Briefen und Papieren), 7 (Unstatthaftigkeit von Ausnahmegerichten), 8 (Zulässigkeit von Strafen nur in Gemäßheit der Gesetze), 10 (Unzulässigkeit des bürgerlichen Todes und der Strafe der Vermögenseinziehung), 11 (Freiheit der Auswanderung), 12 (Freiheit des religiösen Bekenntnisses und Unabhängigkeit der staatsbürgerlichen und bürgerlichen Rechte davon), 19 (Einführung der Zivilehe), 27 (Freiheit der Meinungsäußerung, besonders der Presse), 28 (Presßvergehen), 29, 30 (Vereins- und Versammlungsrecht), 31 (Erteilung von Korporationsrechten), 33 (Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses), 34—39 (Wehrpflicht und Heerwesen), 42 Nr. 1 (guts herrliche Gerichtsbarkeit). Durch die preussische Landesgesetzgebung und zwar durch das Gesetz vom 18. Juni 1875⁸⁾ sind formell aufgehoben worden die Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde über das Verhältnis von Staat und Kirche. Endlich erfordern die Art. 17 (Aufhebung des Kirchenpatronates) und 20—26 (Unterrichtswesen), um geltendes Recht zu werden, noch den Erlass besonderer Gesetze, die jedoch noch nicht ergangen sind.

Geltendes Recht sind daher von den Grundrechten nur noch Art. 4 (Gleichheit vor dem Gesetze) teilweise, Art. 9 (Unverletzlichkeit des Eigentums), 13 (Erteilung der Korporationsrechte an Religionsgesellschaften), 14 (Zugrundelegung der christlichen Religion bei den mit der Religionsübung im Zusammenhange stehenden Staats Einrichtungen), 32 (Petitionsrecht⁹⁾), 40—41 (Aufhebung des Lehnverbandes), 42 Nr. 2 (Aufhebung der aus der Erbuntertänigkeit der früheren Steuer- und Gewerbeverfassung stammenden Verpflichtungen). Auch von diesen letzteren stehen noch einige auf dem Aussterbeetat, wenn die Reichsgesetzgebung sich noch weiter ausdehnt.

Soweit hiernach die Grundrechte noch wirklich geltendes Recht darstellen, gehören sie aber nach den obigen Ausführungen nicht dem Verfassungsrechte, sondern dem Verwaltungsrechte an, eine Tatsache.

⁷⁾ Art. 4 nur, soweit es sich um die Gleichberechtigung der religiösen Bekenntnisse handelt.

⁸⁾ G.-G. 1875, S. 359.

⁹⁾ Vgl. *Bornhak*, Das Petitionsrecht im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 16 (1901) S. 403 ff.; v. *Callier*, Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht (Festgaben für *Laband*), Tübingen 1908.

an der die formelle Aufnahme der betreffenden Bestimmungen in die Verfassungsurkunde nichts ändert. Daß die Grundrechte in staatsrechtlichen Darstellungen immer noch unbegründeterweise in dem Verfassungsrechte unter den Ausflüssen der Staatsangehörigkeit aufgeführt werden, ist eine unberechtigte geschichtliche Ueberlieferung, die jedoch der richtigen Erkenntnis zu weichen hat¹⁰⁾.

Die Grundrechte haben einst eine geschichtliche Mission zu erfüllen gehabt und sind von diesem Gesichtspunkte zu würdigen.

Sie räumen einmal im Sinne der modernen Staats- und Gesellschaftsordnung eine Reihe von Einrichtungen des absolutistisch-ständischen Staates fort und wirken insofern rein negativ.

Sie suchen außerdem, da die Rezeption des konstitutionellen Staatsrechtes den Oberbau einer parlamentarischen Verfassung unvermittelt auf den Unterbau einer absolutistischen Verwaltung gesetzt hatte, die individuelle Sphäre durch Freiheitsrechte gegen die Willkür der Verwaltung zu sichern und leitende Gesichtspunkte für eine künftige Verwaltungsgesetzgebung zu geben. Darin lag ihre positive Bedeutung.

Nach beiden Richtungen haben sie ihre Aufgabe erfüllt. Derzeit wirken sie, namentlich auf dem Gebiete des Unterrichtswesens, nur als Hemmnis der gewöhnlichen Gesetzgebung, die immer in Sorge sein muß, keine grundrechtlichen Bestimmungen zu verletzen.

Zweiter Titel.

Besondere Klassen der Staatsangehörigen.

§ 48. Die ständische Rechtsordnung¹⁾.

Der Mensch bedarf zu seinem Leben und zu seiner Entwicklung der Güter der äußeren Natur. Er muß sich daher diese aneignen.

¹⁰⁾ Diese richtige Auffassung ist begründet worden von v. Gerber in seiner Schrift: Ueber öffentliche Rechte, Tübingen 1852, S. 76 ff., und Staatsrecht, § 10, N. 5, und § 17.

¹⁾ Vgl. vom allgemeinen Standpunkte aus besonders die bahnbrechende Darstellung von L. v. Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, Leipzig 1850, Bd. 1, Einleitung: „Der Begriff der Gesellschaft“; H. Gneist, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, Berlin 1886, S. 1 ff.; für Deutschland Pütter, Ueber den Unterschied der Stände, besonders des höheren und niederen Adels, Göttingen 1795; Kullmann, Geschichte des Ursprungs der Stände in Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1830; Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. 1, §§ 15, 47, Bd. 2, §§ 337 ff., Bd. 3, § 445, Bd. 4, §§ 544, 563.

Schon in den untersten Kulturstufen reichen aber die vorhandenen Güter nicht zur Befriedigung aller aus. Einerseits sind zahlreiche Personen von dem Besitze der äußeren Güterwelt durch andere, mächtigere, überhaupt ausgeschlossen. Andererseits genügen aber in den gemäßigten Zonen auch die bloßen Roherzeugnisse für die Besizenden allein nicht, es bedarf der Hervorbringung neuer Güter durch die Arbeit. Hier begegnet sich das Interesse der Besizenden und der Nichtbesizenden, erstere liefern besonders die ihnen gehörigen Güter, letztere die zu ihrer Verwertung nötige Arbeit. So entstehen durch die Beziehungen der Menschen zur äußeren Natur, die wir in ihrer Gesamtheit als Gesellschaft bezeichnen, mannigfache Abhängigkeitsverhältnisse, die sich mit jeder höheren Kulturstufe mehr ausgestalten und ineinander übergreifen. Je nach ihrer Beschäftigung entwickeln sich verschiedene Klassen der Gesellschaft. Die besizenden Klassen haben nun das beständige Bestreben, ihr tatsächliches Verhältnis zur äußeren Güterwelt zu einem rechtlich anerkannten zu machen und damit die bloße Arbeit von dem Erwerbe der Güter, denen die Besizenden ihre wirtschaftliche Stellung verdanken, auszuschließen.

Da das Recht vorzugsweise Machtausdruck ist, gelingen diese Bestrebungen, sobald die besizenden Klassen Einfluß auf die Staatsverfassung gewonnen haben. Dieser Einfluß ist aber da am entschiedensten zu erreichen, wo wie bei der Naturalwirtschaft des Mittelalters vorzugsweise eine Klasse, der Grundbesitz, in Betracht kommt und mit ihm keine andere um die Herrschaft im Staate kämpft. Sobald nun die besizenden Klassen sich und ihre Besitzweise rechtlich abgeschlossen und die minder oder gar nicht Besizenden auf ihre Klasse beschränkt haben, wird die Klasse zum Stande. Stand ist also die rechtlich anerkannte Gliederung der Gesellschaft, vermöge deren jeder auf die von seinen Vorfahren überkommene Besitz- und Beschäftigungsart beschränkt und von jedem anderen Stande ausgeschlossen ist²⁾.

²⁾ L. v. Stein nimmt außer Klasse und Stand noch als eine dritte Stufe der Gesellschaftsgliederung die Kaste an. Eine solche soll vorhanden sein, wenn die Gesellschaftsgliederung nicht nur rechtlich anerkannt, sondern, um die besizenden Klassen völlig in ihrer Stellung zu sichern, durch Religionsvorschriften geboten ist. Das Kennzeichen ist richtig, es beruht aber allein darauf, daß in verschiedenen Entwicklungsstadien, jetzt namentlich im Oriente, das Recht noch nicht von

In Deutschland hatte sich schon seit dem früheren Mittelalter eine feste ständische Ordnung mit mannigfachen Abhängigkeitsverhältnissen entwickelt, die sich jedoch im allgemeinen sämtlich auf die verschiedenen Besizarten der Grundeigentümer und die Abhängigkeit der kleineren von den größeren Besizern zurückführen lassen. Die ständische Ordnung des Mittelalters ist aber für das heutige Recht im ganzen bedeutungslos. Für das positive preussische Staatsrecht kommt nur diejenige ständische Rechtsordnung in einzelnen Beziehungen in Betracht, welche sich am Schlusse des Mittelalters unter dem überwiegenden Einflusse der Landstände auf die Rechtsbildung der einzelnen Gebiete entwickelt und ihren letzten gesetzlichen Ausdruck im Allgemeinen Landrechte gefunden hat.

Das A. L.-R. unterscheidet vier Stände, von denen drei Geburtsstände sind, den Bauernstand, Bürgerstand, Adel und die Beamten einschließlicly der Geistlichen. Zum Bauernstande gehören alle Bewohner des platten Landes, welche sich mit dem unmittelbaren Betriebe des Ackerbaues und der Landwirtschaft beschäftigen, sofern sie nicht durch adlige Geburt, Amt oder besondere Rechte von diesem Stande ausgenommen sind³⁾. Den Bürgerstand, von Hause aus die städtische Bevölkerung umfassend, vermag das A. L.-R. nur negativ zu bestimmen. Es gehören dazu alle Einwohner des Staates, welche ihrer Geburt nach weder zum Adel noch zum Bauernstande gerechnet werden können und auch nachher keinem dieser Stände einverleibt sind. Im eigentlichen Verstande soll aber nur derjenige Bürger genannt werden, welcher in einer Stadt seinen Wohnsitz aufgeschlagen und daselbst das Bürgerrecht gewonnen hat⁴⁾. Zum Adel werden nur diejenigen gerechnet, denen der Geschlechtsadel durch Geburt oder landesherrliche Verleihung zukommt⁵⁾. Der Beamtenstand als ein bloßer Berufsstand im heutigen Sinne, als Gesellschaftsklasse, wird dagegen vom A. L.-R. nicht besonders definiert⁶⁾. Die drei ersten Stände sind dagegen fest

der Religion gesondert ist. Die Masse bildet also nicht eine dritte, über Klasse und Stand hinausgehende, sondern nur eine auf eigentümlichen Rechtszuständen beruhende Parallelentwicklung zum Stande.

³⁾ § 1 II, 7 A. L.-R.

⁴⁾ § 1 ff. II, 8 A. L.-R.

⁵⁾ § 2 II, 9 A. L.-R.

⁶⁾ Die Begriffsbestimmungen schließen sich aufs engste an das damals geltende Recht an, sie sind zum Teil wörtlich entlehnt aus

in sich geschlossene Geburtsstände mit bestimmter Beschäftigungsart, zu der überzugehen Mitgliedern anderer Stände entweder ganz unmöglich gemacht oder doch wesentlich erschwert ist.

Der Adel ist hervorgegangen aus dem größeren, dem Landesherren lehnbaren Grundbesitze, welcher in der arianischen Zeit sich die staatlichen Hoheits- und Finanzrechte gegenüber der bäuerlichen Bevölkerung angeeignet und dieses Herrschaftsverhältnis im 16. Jahrhundert wesentlich befestigt hatte⁷⁾. Der Adel ist also von Hause aus lediglich eine bestimmte Berufsklasse, die der größeren Grundbesitzer. Auf dem Großgrundbesitze ruhte aber die Verpflichtung zum ritterlichen Kriegsdienste als dingliche Last. Größerer Grundbesitz und ritterlicher Kriegsdienst in untrennbarer Verbindung bilden die Kennzeichen dieser Berufsklasse. Die Klasse der militärischen Großgrundbesitzer beschränkte sich nun zuerst ganz naturgemäß auf die im Besitze der Rittergüter befindlichen Familien, da die Besitzer durch das Lehnverhältnis an der freien Veräußerung ihrer Güter verhindert waren. Durch die Beschränkung auf einen gewissen Personenkreis schließt sich der Adel rechtlich zu einem Stande ab. Seit Schluß des Mittelalters nimmt die deutsche Ritterschaft die Bezeichnung als Adel für sich in Anspruch, die bisher nur dem nunmehr sogenannten hohen Adel zuteil geworden war.

J. J. Moser, Von der teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, Frankfurt und Leipzig 1774, S. 387 ff., 460, 477. Als Beispiele für die Uebereinstimmung mögen folgende Definitionen Moser's dienen: „Bauer heißt ein auf dem Lande lebender gemeiner Unterthan, der sich meistens mit dem Feldbau, oder, wo wenig Acker und Wiesen, hingegen viele Waldung seynd, mit der Viehzucht und dem Holz, zu beschäftigen und davon zu ernähren pfleget . . . Es macht aber die bloße Wohnung auf dem Land oder auffer denen Stätten, in denen Dörfern, Flecken, Höfen zc. Niemanden zum Bauern; denn auch viele Grafen, Freyherrn, Edelleute, Honoratiore bürgerlichen Standes zc. halten sich beständig auf dem Lande auf.“ Ferner: „Der Bürgerstand wird insofern, als ich hier davon handle, einer Seits dem Adelsstand, und anderer Seits dem Bauernstande, entgegen gesetzt; mithin werden darunter alle Personen begriffen, welche weder von Adel noch Bauern seynd. Sonsten wird auch das Wort: Bürger in besonderem Verstand genommen und zwar nicht überall in einerley Sinn; daher es wohl neben einander stehen kan, daß einer zwar bürgerlichen Standes, und dennoch an dem Ort, wo er wohnt, weder Bürger noch Beysaß ist.“

⁷⁾ Vgl. §§ 2 und 3.

Die Bildungselemente des nunmehrigen Adels sind also zwei verschiedene, einmal das dingliche des Berufsstandes, der Besitz der mit dem ritterlichen Kriegsdienste belasteten Rittergüter, dann das persönliche des Geburtsstandes, die Zugehörigkeit zu einer adligen Familie. Beide Momente decken sich aber nicht vollständig. Nicht nur der Besitzer eines Rittergutes, sondern dessen ganze Familie gehört dem Adel an und nimmt an dessen persönlichen Vorrechten teil. Andererseits kann aber nicht jedermann adlige Güter erwerben, geschweige denn durch deren Erwerb den Adel erlangen⁸⁾. Damit verliert der Adel den Charakter eines Berufsstandes und wird zum Geburtsstande. Die Nachwirkung des früheren Charakters als Geburtsstand zeigt sich nur noch darin, daß der Erwerb der adligen Güter auf die Mitglieder der adligen Familien beschränkt ist, ein Grundsatz, der auch nach Aufhebung des Lehnverbandes unter Friedrich Wilhelm I. und der damit ermöglichten freien Veräußerung der Rittergüter festgehalten wird.

Der Erwerb des Adels erfolgt aber nur durch Geburt oder landesherrliche Verleihung. Der Adel ist demnach ein in sich geschlossener Geburtsstand, der allein durch landesherrliche Verleihung neue, ihm nicht durch Geburt angehörige Mitglieder erhalten kann. Er hat ferner ein ausschließliches Recht auf den Besitz der mit der Ausübung staatlicher Hoheitsrechte ausgestatteten Rittergüter und sonstige Vorrechte, darf aber in die anderen Ständen vorbehaltene Beschäftigungsart auch seinerseits nicht übergreifen.

Diese Grundsätze werden noch wiederholt im A. L.-R. II, 9. Der Adel wird demnach erworben durch Geburt oder landesherrliche Verleihung (§ 2). Er ist ausschließlich zum Besitze adliger Güter berechtigt (§ 37) und kann aus denselben Fideikomisse errichten (§ 40). Aber auch wenn ein Nichtadliger adlige Güter mit landesherrlicher

⁸⁾ Ehe der Adel sich zu einem persönlichen Geburtsstande abschloß, galt es als selbstverständlich, daß der mit einem adligen Gute Verleihene in jeder Hinsicht dieselben Rechte genieße wie seine Berufsgenossen. Die Neuerung des Briefadels unter Kaiser Karl IV. bestand nicht darin, daß der Kaiser den Adel verlieh, sondern daß er ihn ohne Lehen verlieh, also adlige Personalisten schuf. Die schon angebahnte Entwicklung des Adels aus einem Berufsstande der größeren Grundbesitzer zu einem Geburtsstande mußte durch den Briefadel in hohem Maße befördert werden.

Erlaubnis erwirbt, genießt er nicht die sonst mit dem Besitze der Güter verbundenen Herrschafts- und Ehrenrechte, Jagdrecht, Gerichtsbarkeit, Kirchenpatronat, die Benennung nach dem Gute, Kreis- und Landstandschaft (§§ 41–51). Dem Adel als dem ersten Stande im Staate liegt nach seiner Bestimmung die Verteidigung des Staates sowie die Unterstützung der äußeren Würde und inneren Verfassung desselben hauptsächlich ob. Er ist daher zu den Ehrenstellen im Staate, zu denen er sich geschickt gemacht, vorzüglich berechtigt (§§ 1, 35). Dagegen darf der Adel nicht bürgerliche oder bäuerliche Güter erwerben oder bürgerliche Nahrungen und Gewerbe treiben (§§ 72–79).

Der Bürgerstand entwickelte sich besonders seit dem späteren Mittelalter aus der in den Städten wohnhaften handel- und gewerbetreibenden Bevölkerung. Ein äußerliches persönliches Kennzeichen fehlt für die Mitglieder dieses Standes. Während der Adel ein solches in seinem adeligen Familiennamen beständig mit sich trägt, der an die Scholle gebundene Bauer vermöge seiner dauernden Verbindung mit dem Boden stets rechtlich kenntlich ist, fehlt bei dem Bürger sowohl das persönliche wie das dingliche Kennzeichen des Standes. Da es aber nur drei Geburtsstände gibt, müssen alle zu den Bürgern gehören, die nicht Adlige oder Bauern sind. Hierin liegt nicht, wie man gemeint hat, der Anfang zu einem modernen „Staatsbürgertum“, indem mit Aufhebung der ständischen Rechtsordnung auch die besonderen Standesunterschiede des Adels und Bauernstandes beseitigt, und diese deshalb in den nunmehr allgemeinen Bürgerstand aufgegangen sein sollen. Der Bürgerstand war ebensowohl ein in sich geschlossener Stand wie die beiden anderen, die juristische Begriffsbestimmung war nur leichter negativ als positiv zu geben⁹⁾. Da der Bürgerstand in sich geschlossen ist, kann er außer durch Geburt nur erworben werden durch Aufnahme in eine städtische Gemeinde, die jedoch den Mitgliedern der beiden anderen Stände erschwert oder unmöglich gemacht ist. Der Bürgerstand allein ist berechtigt zum Betriebe der

⁹⁾ Nichts wäre verkehrter als die Schlussfolgerung aus der negativen Begriffsbestimmung, jeder Vagabund sei, weil er weder zum Adel noch zum Bauernstande gehörte, Bürger. Trotz § 1 II, 8 N. L.-R. gab es nicht nur einzelne Personen, sondern ganze Klassen von Untertanen, die keinem der drei Stände angehörten, so z. B. die Juden und Zigeuner.

sogenannten bürgerlichen Gewerbe, deren Ausübung mit verschwindenden Ausnahmen auf die Städte beschränkt ist.

Diese aus dem Mittelalter überkommenen Rechtsgrundsätze werden noch einmal kodifiziert im A. L.-R. II, 8. Zum Bürgerstande gehören alle Einwohner des Staates, die ihrer Geburt nach weder zum Adel noch zum Bauernstande gerechnet werden können und auch nachher keinem dieser Stände einverleibt sind (§ 1), im engeren Sinne die in der Stadt wohnenden Personen, welche das Bürgerrecht gewonnen haben (§ 2). Der Adel geht in den Bürgerstand über, wenn er seine adligen Rechte verliert und nicht Bauer wird, insbesondere, wenn er mit Verschweigung oder Verleugnung seines adligen Standes in eine Zunft oder Innung sich einschleicht und bürgerliche Gewerbe treibt (§ 81 II, 9). Gutsuntertanen können nur nach vorheriger Entlassung durch ihre Gutsherrschaft Bürger werden (§ 15). Das Bürgerrecht allein berechtigt zum Betriebe bürgerlicher Gewerbe (§ 18), weder der Adel noch der Bauernstand ist dazu befugt (§ 76 II, 9, § 2 II, 7).

Die ländliche Bevölkerung mit kleinerem Grundbesitze war seit dem 13. Jahrhundert mit einigen, geographisch eng begrenzten Ausnahmen in ein dingliches und persönliches Abhängigkeitsverhältnis vom Großgrundbesitze geraten. Die Besitzer der Bauergüter und ihre Familien waren den Rittergutsbesitzern zu persönlichen Diensten verpflichtet. Da sie sich dieser Verpflichtung nicht einseitig entziehen können, sind sie an ihren Stand gebunden und vermögen ihn ohne Erlaubnis der Gutsherrschaft nicht zu verlassen. Die Verpflichtung ist aber nicht nur persönlich, sondern auch dinglich. Deshalb tritt jeder, der ein Bauergut als Nahrungszweig erwirbt, ohne Bauer zu sein, in sie ein und wird ein Mitglied des Bauernstandes. Der Eintritt in den Bauernstand als den niedrigsten und am meisten belasteten ist niemandem verwehrt, der Eintretende übernimmt damit aber auch alle Lasten des Bauernstandes.

Das A. L.-R. II, 7 kodifiziert auch hier in kurzen Sätzen den seit Jahrhunderten bestehenden Rechtszustand. Zum Bauernstande gehören alle Bewohner des platten Landes, welche sich mit dem unmittelbaren Betriebe des Ackerbaues und der Landwirtschaft beschäftigen, sofern sie von diesem Stande nicht durch adlige Geburt, Amt oder besondere Rechte ausgenommen sind (§ 1). Mitglieder anderer Stände, welche ihren bisherigen Stand verlassen und sich nur als Bauer nähren, treten in den Bauernstand über (§ 6). Die

dem Bauernstande eigentümliche Beschäftigung ist der Betrieb der Landwirtschaft, zu welcher er nöthigenfalls vom Staate durch Zwangsmittel angehalten wird (§§ 8, 9).

Das Beamtentum einschließlich der nach dem fridericianischen Staatskirchenrechte dazu gehörigen Geistlichkeit ist dagegen nicht ein geschlossener Geburtsstand im Sinne der ständischen Rechtsordnung, sondern eine bloße Gesellschaftsklasse, welche jeder zu einem Amte befähigten Persönlichkeit offen steht. Da der Einteilungsgrund ein ganz verschiedener ist, so schließt die Eigenschaft als Beamter die Zugehörigkeit zum Adel oder zum Bürgerstande nicht aus. Nur der Bauer kann als dem Gutsherrn persönlich untergeben nicht Beamter werden, weil dem Staate die ausschließliche Gewalt über seine Organe zustehen muß. Der Charakter des Beamtentums als einer reinen Berufsklasse erleidet jedoch zwei Einschränkungen, in denen sich der Einfluß der ständischen Rechtsordnung auch auf diesen bereits der modernen Staatsentwicklung angehörigen Stand zeigt. Die eine ist die bereits erwähnte Ausschließung des Bauernstandes, dessen Mitglieder in das Beamtentum nur eintreten können, wenn sie durch die Entlassung seitens ihres Gutsherrn ihr Verhältnis zu ihrem bisherigen Stande gelöst haben. Ferner wird dem Adel eine vorzügliche Berechtigung zu den Ehrenstellen im Staate, zu denen er sich geschickt gemacht, zugesprochen. Im übrigen ist die Fähigkeit zu den Aemtern unter den rechtlich vorgeschriebenen Voraussetzungen für alle Staatsangehörigen gleich. Da der Adel als der privilegierteste Stand seine Vorrechte auch dann festhält, wenn seine Angehörigen Beamte sind, so müssen umgekehrt die nichtadligen Beamten dem Bürgerstande angehören. Auch hierin zeigt es sich, daß das Beamtentum kein eigentlicher Stand im Sinne der ständischen Rechtsordnung ist. Die dem Bürgerstande angehörigen Beamten genießen aber als „Eximierte“ besondere Vorrechte und sind von den sonst den Mitgliedern des Bürgerstandes obliegenden Lasten sowie von der Gerichtsbarkeit ihres Wohnortes befreit¹⁰⁾, sowie in Beziehung auf ihre persönlichen Verhältnisse dem Adelstande fast in jeder Hinsicht gleichgestellt. Die Dienstpragmatik ist dagegen für adlige und bürgerliche Beamte und Geistliche dieselbe¹¹⁾.

¹⁰⁾ § 3 II, 8 A. L.-R.

¹¹⁾ Tit. 10 und 11, II A. L.-R.

Diese ständische Rechtsordnung, deren charakteristisches Merkmal in der Gebundenheit des einzelnen an den Stand, in dem er geboren ist, besteht, wurde vollständig mit einem Schlage beseitigt durch das Edikt vom 9. Oktober 1807, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend. Die grundlegenden Bestimmungen enthalten die §§ 1 und 2. Dadurch wird jeder Einwohner ohne alle Einschränkung in Beziehung auf den Staat zum eigentümlichen und Pfandbesitze unbeweglicher Grundstücke aller Art berechtigt, der Edelman auch zum Besitze bürgerlicher und bäuerlicher, der Bürger und Bauer auch zum Besitze adliger Grundstücke, ohne daß in dem letzteren Falle noch eine Suspension gewisser gutherrlichen Rechte einträte. Der Edelman kann ferner ohne Nachteil für seinen Stand bürgerliche Gewerbe treiben, der Bürger Bauer werden und umgekehrt. Die gleichzeitige Aufhebung der Erbuntertänigkeit beseitigt auch die noch vorhandene persönliche Unfreiheit des Bauernstandes.

Damit ist die Auflösung jeder ständischen Ordnung ausgesprochen. Der Begriff des Bürger- und Bauernstandes besteht überhaupt nicht mehr. Der Adel bleibt nur bestehen als ein persönlicher Ehrenvorzug der Mitglieder der betreffenden Familien und kann auch weiterhin vom Könige verliehen werden. Dagegen gewährt der Adel keinerlei Vorrechte mehr. Dieser seit 1807 bestehende Rechtszustand wird ausdrücklich bestätigt in der Verfassungsurkunde. Nach Art. 4 sind alle Preußen vor dem Gesetze gleich, und finden keine Standesvorrechte mehr statt. Dagegen hat die Verfassungsurkunde die in dem Entwurfe der Nationalversammlung enthaltenen Bestimmungen: „Der Adel ist abgeschafft, der Gebrauch adliger Titel und Prädikate ist in öffentlichen Urkunden untersagt“¹²⁾ nicht aufgenommen und damit den Fortbestand des Adels anerkannt. Nach Art. 50 steht auch weiterhin dem Könige die Verleihung von Orden und anderen mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen, also auch des Adels, zu.

Dagegen wurden neue Standesvorrechte im juristischen Sinne begründet durch die infolge der Auflösung des Deutschen Reiches im Jahre 1806 hervorgerufenen Umwälzungen und besonders durch die Unterwerfung ehemals reichsunmittelbarer Familien unter die preussische Staatsgewalt im Jahre 1815.

¹²⁾ Sten. Ber. der Nat.-Vers. Bd. 3, S. 1873 ff.

Bekanntlich galten im alten Deutschen Reiche nicht nur die Landesherren selbst, sondern auch deren sämtliche Familienmitglieder als reichsunmittelbar, waren also nicht Untertanen der Landesherren. Wenn dieser Grundsatz auch für Preußen, zu dem vollständig souveräne Gebiete gehörten, bestritten war¹³⁾, so konnte doch der entgegengesetzte Rechtsatz, daß alle Mitglieder des Königshauses Untertanen des Königs seien, zu unbedingter Anerkennung erst gelangen mit der Auflösung des Reiches. Um ihres verwandtschaftlichen Verhältnisses zum Souverän und des ihnen allen zustehenden Thronfolgerechtes willen nehmen aber die Mitglieder des Königshauses eine besonders bevorrechtete Stellung ein, die auch unter der konstitutionellen Staatsform erhalten worden ist.

Ferner war durch die Rheinbundsakte eine Reihe von bisher reichsunmittelbaren weltlichen Gebieten anderen deutschen Staaten einverleibt worden. Preußen gelangte in den Besitz solcher sogenannten standesherrlichen Gebiete erst im Jahre 1815 durch den Wiener Kongress. Um die ehemals reichsunmittelbaren Familien für das ihnen geschehene Unrecht möglichst zu entschädigen, hatte schon die Rheinbundsakte, noch mehr die Deutsche Bundesakte ihnen zahlreiche Vorrechte zugesichert, die in Preußen auch nach Erlass der Verfassungsurkunde anerkannt sind.

In einem ähnlichen Verhältnisse wie die ehemals reichsunmittelbaren Familien befinden sich diejenigen, deren Häupter erst im Jahre 1866 ihre Souveränität eingebüßt haben. Doch bestehen hier keine allgemeinen Rechtsgrundsätze, abgesehen von denen, die sich aus einem allgemeinen europäischen Herkommen ergeben.

Endlich ist dem fürstlichen Hause Hohenzollern, welches sein Land durch Vertrag vom 7. Dezember 1849 an Preußen abtrat, in diesem Vertrage und dem Gesetze vom 12. März 1850 eine Anzahl von Vorrechten eingeräumt worden, vermöge deren es eine Zwitterstellung einnimmt zwischen den sogenannten Mediatisierten und den Mitgliedern des königlichen Hauses.

¹³⁾ Charakteristisch ist in dieser Beziehung die Aeußerung König Friedrich Wilhelms I., der einen Einmischungsversuch des Kaisers in den gegen den Kronprinzen eingeleiteten Prozeß mit dem Bemerkten zurückwies, er werde den Kronprinzen in seinem Königreiche Preußen richten lassen, wo er souveräner Herrscher sei.

Es bestehen also gegenwärtig vier Massen bevorzugter Staatsangehöriger. Der niedere Adel gewährt keinerlei rechtliche Vorzüge, sondern bildet nur noch eine erbliche Auszeichnung. Die anderen Massen, die Mitglieder der ehemals reichsunmittelbaren und der ehemals souveränen Häuser, die des fürstlichen und die des königlichen Hauses Hohenzollern genießen dagegen eine Reihe rechtlicher Vorzüge, welche trotz des sonst geltenden Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Staatsangehörigen bestehen geblieben sind. Während der eine bloße Ehrenauszeichnung gewährende niedere Adel nicht nur durch Geburt, sondern auch durch königliche Verleihung erworben werden kann, ist die Mitgliedschaft der drei bevorrechtigten Massen nur zu erlangen durch Geburt. Diese Massen sind also derartig in sich abgeschlossen, daß nicht einmal durch einen Akt der Staatsgewalt eine ihnen nicht durch Geburt angehörige Person in ihnen Aufnahme finden kann.

§ 49. Der niedere Adel¹⁾.

Die Quelle für das Recht des niederen Adels in Preußen bildet auch jetzt noch das A. L.-R. II, 9. Aufgehoben sind nur diejenigen Bestimmungen, welche dem Adel als solchen gewisse besondere Rechte und Pflichten im Staate beilegten.

Das A. L.-R. gilt nun aber formell nur in einem Teile des Staates. Daß die Bestimmungen des A. L.-R. über den Adel verfassungsrechtlicher Natur seien und deshalb ohne weiteres für das ganze Staatsgebiet Anspruch auf Gültigkeit haben, kann man nicht unbedingt behaupten. Denn der Adel als solcher bildet keinen Faktor des Staatswesens mehr. Persönliche Ehrenvorzüge ohne rechtliche Bedeutung können aber unbeschadet des einheitlichen Charakters des Staates in den einzelnen Landesteilen nach verschiedenen Grundsätzen erworben und verloren werden. Nun hatte aber auf dem linken Rheinufer die fremdherrliche Gesetzgebung, insbesondere die Dekrete

¹⁾ Vgl. Klüber §§ 260 ff.; Bachariä § 102; Böpfl § 324; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 70 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 70 ff.; G. A. Wielik, Darstellung der Rechtsverhältnisse des Adels in Preußen, Berlin 1840; außerdem die Hand- und Lehrbücher des deutschen Privatrechts. Ferner Mantey, Der deutsche niedere Adel und das bürgerliche Gesetzbuch im Archiv für öffentl. Recht Bd. 13 (1898), S. 20 ff.

vom 18. Juni 1790 und vom 6. Fructidor II (23. August 1794)²⁾, den Erbbel abgeschafft und die Führung adliger Beinamen oder Prädikate neben dem Familiennamen verboten. Die Kabinettsorder vom 13. Januar 1826³⁾ setzte diese Gesetze außer Kraft und ermächtigte die vor Abschaffung des Adels dazu berechtigten Personen wieder zur Führung adliger Prädikate. Es wurden jedoch keine weiteren Rechtsgrundsätze über den Adel aufgestellt. Ebensovienig bestehen im allgemeinen solche in den gemeinrechtlichen Landesteilen als geschriebenes Recht. Aus den Materialien des A. L.=N. ergibt sich nun, daß das A. L.=N. II, 9 mit einigen für das heutige Recht nicht mehr in Betracht kommenden Ausnahmen⁴⁾ nur anerkannt geltendes Recht darstellen wollte⁵⁾. Hiernach und nach dem tatsächlich übereinstimmenden Herkommen der gemeinrechtlichen Landesteile ist anzunehmen, daß die im A. L.=N. enthaltenen Bestimmungen in dieser Beziehung in den Landesteilen, in denen das A. L.=N. nicht gilt, als Gewohnheitsrecht zur Anwendung zu kommen haben.

Dem ehemaligen Reichsadel, soweit er nicht zu den Mediatisierten gehörte, hatte Art. 14 der deutschen Bundesakte die freie Wahl des Aufenthaltes, die Familienautonomie, Anteil der Begüterten an Landstandschaft, Patrimonial- und Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privilegierten Gerichtsstand zugesichert, jedoch ausdrücklich hinzugefügt, daß diese Rechte nur nach Maßgabe der Landesgesetze ausgeübt werden sollten. Da nun aber die preussische Landesgesetzgebung abgesehen von den später zu erörternden Ausnahmen bezüglich der Standesherrn, des königlichen und fürstlichen Hauses Hohenzollern keinerlei ständische Vorrechte mehr kennt, so nimmt auch die ehemalige Reichsritterschaft keine Sonderstellung mehr ein, sondern

²⁾ V o r m a n n und D a n i e l s, Handbuch der für die königlich preussischen Rheinprovinzen verkündeten Gesetze usw., Bd. 1, S. 216, Bd. 2, S. 607.

³⁾ G.=S. 1826, S. 17. Das Geltungsgebiet der Kabinettsordre erstreckt sich so weit wie das der dadurch aufgehobenen Gesetze, nämlich auf das linke Rheinufer, nicht aber auf das Geltungsgebiet des französischen Rechtes in Preußen überhaupt.

⁴⁾ Es sind dies die §§ 41—50 und 59, die auf der Verordnung vom 18. Februar 1775 beruhen.

⁵⁾ Vgl. die Schlußvorträge von S v a r e z bei Revision der Monita in v. R a m p h, Jahrbücher für die Preuss. Gesetzgebung, Bd. 41, S. 149 ff.

genießt einen bloßen Ehrenvorzug. Sie steht daher dem niederen, schon vor 1806 landsässigen Adel in jeder Beziehung gleich.

Der Adel wird erworben durch familienrechtliche Akte, Geburt und Heirat, einerseits, und durch landesherrliche Verleihung andererseits. Durch Geburt erwirbt nach dem A. L.-N. II, 9 §§ 3, 5 den Adel, wer von einem adligen Vater in der Ehe gezeugt oder darin geboren ist, und wer von einem adligen Vater zwar außer der Ehe gezeugt, aber durch nachfolgende Ehe legitimiert ist. Da die Fortpflanzung des Adels durch Geburt in der Ehe nur eine Folge der landrechtlichen Präsuntion der Ehelichkeit der in der Ehe geborenen Kinder ist, so kann derzeit ein Kind durch Geburt den Adel nur dann erwerben, wenn es nach Maßgabe des § 1591 B. G.-B. als eheliches Kind eines adligen Vaters zu betrachten ist. Dagegen wird der Adel nach positiver Bestimmung des preussischen Rechts nicht übertragen durch landesherrliche Legitimation, sofern der Legitimierte nicht durch Familienvertrag in die Familie des Vaters aufgenommen ist⁶⁾, durch Adoption außer im Falle einer besonderen landesherrlichen Begnadigung⁷⁾ und durch außereheliche Geburt von einer adligen Mutter⁸⁾. Diese landrechtlichen Ausnahmen können als gemeinrechtlich nicht betrachtet werden, da nach gemeinem Rechte Legitimation, Adoption und außereheliche Geburt den Namen des Vaters bzw. der Mutter ohne jede Beschränkung auf das Kind übertragen. Es würde deshalb für die Gebiete des gemeinen und rheinischen Rechtes, um die Vererbung des Adels durch landesherrliche Legitimation, Adoption und außereheliche Geburt auszuschließen, immer des Nachweises eines dahin gehenden örtlichen Gewohnheitsrechtes bedürfen. Endlich wird der Adel für eine Frau unbedingt erworben durch die Ehe mit einem adligen Manne, da der landrechtliche Vorbehalt wegen der Mißheirat durch das Reichsgesetz vom 6. Februar 1875, welches diesen Begriff nicht kennt, hinfällig geworden ist⁹⁾.

⁶⁾ § 605 II, 2 A. L.-N.

⁷⁾ § 684 a. a. D.

⁸⁾ § 641 a. a. D.

⁹⁾ Dies ist freilich bestritten. Vgl. Hirschius bei Koch zu A. L.-N. II, 1 § 861. Dagegen übereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht D e r u b u r g, Preuß. Privatrecht, Bd. 3, 2. Aufl., Halle 1881, S. 10.

Die Verleihung des Adels steht ausschließlich dem Könige zu¹⁰⁾. Ein Zuländer darf den ihm von einem fremden Landesherren verliehenen Adel im Inlande ohne Genehmigung des Königs nicht führen¹¹⁾. Und zwar kann die Verleihung in doppelter Weise stattfinden. Der König kann einem Nichtadligen den Adel verleihen oder einen Adligen von einer niederen Stufe des Adels in eine höhere erheben. In beiden Fällen erstreckt sich die Erhebung auch auf die Frau und die Kinder des Geadelten, mögen sie noch in elterlicher Gewalt sein oder nicht, sofern die letzteren nicht ausdrücklich ausgenommen sind. Dies ist namentlich geschehen gelegentlich der im Jahre 1840 bei den Huldigungen erteilten Adelsverleihungen und Erhöhungen, indem hier die Vererbung der Adelsprädikate an die Erbfolge in den väterlichen Grundbesitz geknüpft wurde¹²⁾. Standeserhöhungen der Frauen und Witwen haben dagegen auf ihre Kinder keinen Einfluß.

Außer der Verleihung kennt das A. L.-R. noch eine Erneuerung des Adels. Zu deren Nachsuchung ist berechtigt, wer selbst oder wessen Vorfahren den Adel verloren haben. Da nach der Bestimmung des A. L.-R. II, 9 § 97 die Erneuerung des Adelsstandes die besonderen Vorrechte des alten Adels ohne ausdrückliche Erklärung des Landesherren nicht wiederherstellt, so ist die Erneuerung überhaupt kein juristischer Begriff mehr, sondern hat bloß die Bedeutung der Verleihung. Die besonderen Bestimmungen des A. L.-R. über die Erneuerung des durch Verbrechen verwirkten Adels sind hinfällig geworden, seitdem der Adel nicht mehr wegen Verbrechen aberkannt wird.

Der Adel geht verloren für eine Person weiblichen Geschlechtes, wenn sie einen Nichtadligen heiratet. Außerdem steht es einem jeden

¹⁰⁾ § 9 II, 9 A. L.-R., Art. 50 B.-U.

¹¹⁾ Nach § 13 II, 9 A. L.-R. ist nur die Führung des Adels im Inlande, nach Anhang § 118 die Führung überhaupt untersagt. Letztere Bestimmung ist jedoch insofern eine *lex imperfecta*, als nach § 360, 8 Str.-G.-B. die unbefugte Annahme von Adelsprädikaten als Uebertretung bestraft wird, nach § 6 a. a. O. aber wegen der im Auslande begangenen Uebertretungen im Inlande in der Regel keine Verfolgung stattfindet. Die Führung des von einem anderen deutschen Fürsten verliehenen Adels durch einen Preußen ist hiernach allerdings strafbar. Diese Eventualität läßt sich jedoch durch Eintritt in den Staatsverband des betreffenden Staates und Rückkehr in den preussischen Staatsverband, die beide nicht verweigert werden dürfen, umgehen.

¹²⁾ Vgl. Staatsanzeiger von 1840, Nr. 257, 287.

frei, für seine Person auf seinen Adel zu verzichten, er kann jedoch dadurch seinen Nachkommen den Adel nicht entziehen. Das Landrecht sagt dies nicht ausdrücklich, setzt es aber voraus, indem es, wenn eine adlige Familie sich durch zwei Geschlechtsfolgen des Adels nicht bedient, demjenigen, der ihn wieder annehmen will, den Nachweis seiner Berechtigung dazu vor dem Landesjustizkollegium auferlegt¹³⁾. Dagegen ist der im Landrechte noch anerkannte Verlust des Adels infolge des Betriebes bürgerlicher Gewerbe durch das Edikt vom 9. Oktober 1807, der Verlust infolge richterlicher Aberkennung durch das Reichsstrafgesetzbuch aufgehoben worden.

Die Aufhebung der richterlichen Aberkennung des Adels gibt jedoch zu schweren Bedenken Anlaß. Eine dahin gehende Bestimmung des Kommissionsentwurfes des Str.-G.-B. ist bekanntlich durch Beschluß des Bundesrates beseitigt und später nicht wieder aufgenommen worden¹⁴⁾. Hierbei konnte der Bundesrat nur von der zweifellos diskutierbaren Auffassung ausgehen, daß der Adel in der heutigen Staats- und Rechtsordnung nicht mehr den Charakter eines besonderen Rechtes habe und deshalb auch durch Verbrechen nicht verloren gehe. In dieser Auffassung liegt jedoch eine Verwechslung der Begriffe Vorrecht und Ehrenrecht. Ein Vorrecht gewährt der Adel allerdings rechtlich nirgends mehr, wohl aber eine Ehrenauszeichnung. Er steht in dieser Hinsicht der Ordensauszeichnung durchaus gleich. Daß er noch eine Ehrenauszeichnung gewährt, ergibt nicht nur die allgemeine Volksanschauung, sondern auch die Möglichkeit von neuen königlichen Verleihungen. Ist das Adelsprädikat keine Auszeichnung, sondern nur ein Teil des Namens, so würde die Ausschließung der Adelsvererbung durch Adoption, Reskriptlegitimation oder außereheliche Geburt, vor allem aber die Möglichkeit der Verleihung des Adels ein logischer Widerspruch sein. Ist aber der Adel noch eine Ehrenauszeichnung, so steht damit im unlöslichen Widerspruche, daß er durch Verbrechen nicht verwirkt wird. Welchen Charakter man dem Adel beilegen will, ist eine Frage der Politik, die hier nicht weiter zu erörtern ist. Jedenfalls steht entweder die Unzulässigkeit der Aberkennung oder die Möglichkeit der Vererbung nach anderen Grundsätzen als den für den

¹³⁾ § 95 II, 9 A. L.-R., § 120 Anh.

¹⁴⁾ Vgl. Berner, Deutsches Strafrecht, 13. Aufl., Leipzig, 1884, S. 89.

bürgerlichen Namen maßgebenden, sowie die Möglichkeit der Adelsverleihung mit dem juristischen Wesen des Adels im Widerspruche.

Der Nachweis des Adels war nach §§ 18, 19 A. L.-N. II, 9 noch insofern erleichtert worden, als der Besitz des Adels im Jahre 1740 jede Beunruhigung seitens des Fiskus ausschließen und der 44 jährige Besitz des Adels durch den Betreffenden selbst oder seine Vorfahren die Vermutung für die Berechtigung begründen sollte. Wenn diese Bestimmungen auch noch formell in Kraft sind, so dürfte auf sie doch nur höchst selten zurückgegriffen werden, da bei der heutigen freien Beweiswürdigung der Richter den Nachweis des Adels schon durch andere leichtere Beweismittel als erbracht ansehen wird.

Die Stufen des niederen Adels sind in Preußen nicht wie nach manchen anderen deutschen Partikularrechten, z. B. dem bayerischen, gesetzlich festgestellt worden. Es bleibt daher der Krone unbenommen, durch Verleihungen neue, bisher nicht übliche Adelsprädikate zu schaffen. Ebenso kann ein Nichtpreuße, der die preussische Staatsangehörigkeit erwirbt, sein Adelsprädikat, auch wenn es sonst in Preußen nicht vorkommt, wie das eines Marquis oder eines Ritters, fortführen. In Preußen üblich und bis in die neueste Zeit allein verliehen sind jedoch nur die fünf Adelsprädikate eines Herzogs, Fürsten, Grafen, Freiherrn und eines gewöhnlichen Adligen mit dem Prädikate „von“¹⁶⁾.

Der Adel als solcher genießt in Preußen verfassungsmäßig nicht das geringste Vorrecht vor anderen Staatsangehörigen. Er ist nichts anderes als ein Ehrenvorzug, der unter anderem auch dadurch geschützt wird, daß das Str.-G.-B. § 360 Nr. 8 die unberechtigte Führung von Adelsprädikaten mit Strafe bedroht.

Dagegen steht es dieser verfassungsrechtlichen Aufhebung jeglicher Adelsvorrechte nicht im Wege, wenn Korporationen die Mitgliedschaft oder Stiftungen den Genuß gewisser Rechte von dem adligen Stande abhängig machen. Die betreffenden Bestimmungen der Statuten und Stiftungen sind nicht für aufgehoben zu erachten, und es können

¹⁶⁾ Das bloße „von“ ist jedoch nicht notwendig Adelsprädikat, sondern wird auch von nichtadligen Familien geführt. Die Militär-Rangliste kürzt das adlige Von „v.“ ab, während sie das nichtadlige ausschreibt. Andererseits führen manche adlige Familien, deren Adelsprädikat anderweit ersichtlich ist, das Von nicht, z. B. die Grafen und Freiherrn Grote.

auch weiter solche errichtet werden. Denn die damit verliehenen Vorrechte sind nicht staatsrechtlicher Natur, eine Privatverfügung kann aber den Kreis der Personen, denen sie einen Vorteil zuwenden will, beliebig bestimmen.

Ebenso wenig ist durch die Aufhebung aller Adelsvorrechte die ausschließliche Berechtigung des Adels zu gewissen Hofämtern beseitigt worden¹⁶⁾. Die Hofämter haben nicht zum Gegenstande die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, sondern sind bestimmt für den persönlichen Dienst des Landesherren. Obgleich die Hofämter den Zwecken des Königtums als solchen dienen, dem Glanze der Krone und der Repräsentation der Monarchie, so ist das Rechtsverhältnis der Hofbeamten zum Herrscher seinem Inhalte nach doch nur ein privatrechtliches Dienstverhältnis¹⁷⁾. Den Kreis der zum persönlichen Dienste bestimmten Personen kann aber der König wie jeder Privatmann nach eigenem Befinden bestimmen und, wenn er gewisse Hofämter dem Adel ausschließlich vorbehält, so liegt hierin keine staatsrechtliche Bevorzugung des Adels.

Endlich sind auch diejenigen, besonders provinzialrechtlichen Bestimmungen, welche die persönlichen Privatrechte abweichend von denen der nichtadligen Privatpersonen bestimmen, nicht aufgehoben, soweit in dieser Verschiedenheit nicht eine Bevorrechtigung vor anderen Personen zu sehen ist. Die bloße Rechtsverschiedenheit steht mit der durch die Verfassungsurkunde ausgesprochenen Gleichheit aller vor dem Gesetze nicht im Widerspruche. Denn die Rechtsgleichheit bedeutet nicht, daß für alle dasselbe Recht gelten soll. Das Recht kann nicht nur örtlich, sondern auch für einzelne Personenklassen verschieden sein¹⁸⁾. Die Rechtsverschiedenheit darf aber keine Bevorrechtigung der einen Klasse vor der anderen enthalten. Eine Bevorrechtigung liegt aber in der für eine bestimmte Klasse oder einen bestimmten Kreis gegebenen Rechtsnorm, wenn dieser Kreis ein geschlossener ist, und andere Personen weder in diesen Kreis frei eintreten noch auch durch Privatverfügung sich dasselbe Recht sichern können wie der Kreis, für den es erlassen ist. Die Rechtsgleichheit ist die Verneinung der ständischen

¹⁶⁾ Anderer Ansicht v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 71. Der Zweck entscheidet eben nicht.

¹⁷⁾ Vgl. § 25.

¹⁸⁾ Beispiele hierfür aus neuester Zeit sind das Handelsrecht und die Arbeitergesetzgebung.

Abschließung. Soweit eine Bevorrechtigung in diesem Sinne vorliegt, sind die betreffenden Rechtsnormen zum mindesten mit dem Erlasse der Verfassungsurkunde aufgehoben.

In dieser Beziehung kommt besonders in Betracht die durch die Kabinettsorders vom 16. Januar 1836¹⁹⁾ den Häuptionern der rheinischen ritterbürtigen Adelsfamilien, welche nachweisbar vor Einführung der fremdherrlichen Gesetzgebung autonome Festsetzungen über ihren Nachlaß und ihre Güter treffen durften, und vom 26. und 28. Februar 1837²⁰⁾ einigen Familien der westfälischen Ritterschaft in den Oberlandesgerichtsbezirken Münster, Hamm und Arnsberg sowie der minden=ravensbergischen Ritterschaft eingeräumte Befugnis, unter gewissen Voraussetzungen über ihren Nachlaß zugunsten ihrer Nachkommen frei zu verfügen, ohne an die Beschränkungen des gemeinen oder Provinzialrechtes gebunden zu sein. Es kann hier davon abgesehen werden, daß die betreffenden Kabinettsorders von Anfang an unverbindlich waren. Denn obgleich sie Abänderungen des gemeinen Rechtes, also Gesetze im damaligen Sinne (§§ 7 ff. Einl. U. L.=N.) waren und sich über mehrere Regierungsbezirke erstreckten, ist doch die unter diesen Voraussetzungen für ihre Verbindlichkeit notwendige Verkündigung in der Gesefsammlung²¹⁾ niemals erfolgt. Der Inhalt der Kabinettsorders war aber auch sachlich unverbindlich, da er im Widerspruche stand mit dem Grundsätze der Rechtsgleichheit. Es handelt sich hier zwar auch um eine abweichende Normierung des Privatrechtes für gewisse Klassen von Personen. Die abweichende Normierung gewährt aber gleichzeitig ein Vorrecht, in dessen Besitz die nicht den betreffenden Adelsfamilien angehörigen Personen auf keine Weise gelangen können. Es wird ein ständisch=exklusives Klassenrecht geschaffen, das als dem Art. 4 der Verfassungsurkunde widersprechend mit deren Erlaß für aufgehoben anzusehen ist. Die auf Grund der Kabinettsorders getroffenen autonomen Verfügungen müssen als rechtsungültig betrachtet werden²²⁾. Dagegen würde der

¹⁹⁾ v. K a m p f, Jahrbücher, Bd. 47, S. 399.

²⁰⁾ N. a. D. Bd. 49, S. 292.

²¹⁾ Vgl. § 82.

²²⁾ v. M ö n n e = B o r n, Pr. St.=R., Bd. 2, S. 73, sieht ganz richtig jede rechtliche Bevorzugung oder Zurücksetzung wegen der Geburt, mag sie auf dem öffentlichen oder dem Privatrechte beruhen, für aufgehoben an, nicht dagegen die bloßen Singularrechte einzelner Stände. Wie

Erlaß des B. G.-B. das Sonderrecht der rheinischen ritterbürtigen Autonomen, wenn es überhaupt zu Recht bestanden hätte, nicht beeinträchtigen, da es durch den Vorbehalt des Art. 58 Abs. 2 E.-G. zum B. G.-B. gedeckt wäre.

Für die Bearbeitung der Standesfachen einschließlich der Entscheidung über bestrittene Adelsprädikate ist durch U. Erlaß vom 16. August 1854²³⁾ das dem Ministerium des kgl. Hauses unterstellte Heroldsamt getreten²⁴⁾. Als Hofbehörde und keinem verantwortlichen Staatsminister unterstellt ist es gleichwohl mit Bearbeitung staatlicher Angelegenheiten betraut. Soweit jedoch die Frage des Adels einen Inzidentpunkt in einem schwebenden Zivil- oder Strafprozesse bildet, kann die Entscheidung des Heroldsamtes nicht für das Gericht als maßgebend betrachtet werden²⁵⁾. Denn das Gericht hat auch über

er aber nach diesen Obersätzen die Autonomie des rheinisch-westfälischen Adels als fortbestehend annehmen kann, ist unverständlich. Denn eine über das gemeine Recht hinausgehende Testierfreiheit ist zweifellos eine Bevorzugung, und diese Bevorzugung beruht auf nichts anderem als auf der Geburt. Gleichwohl hat auch die Regierung die Autonomie als fortbestehend angesehen. Vgl. Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1855—56, S. 607 bis 608. Die Frage ist jedoch nicht nur staatsrechtlich, sondern auch privatrechtlich von Bedeutung, und zwar hier sowohl für die Zeit vor wie nach Erlaß der Verfassungsurkunde. Für die Zeit vor 1848 können die Kabinettsordern, obgleich sie mit den Grundsätzen der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung im Widerspruche standen, nicht zwar als rechtsungültig betrachtet werden, da dem Könige allein die Ausübung der Gesetzgebung zustand, wohl aber als unverbindlich wegen Nichtbeobachtung der vorgeschriebenen Verkündigungsform. Ueber die Unterscheidung von Rechtsgültigkeit und Rechtsverbindlichkeit der Gesetze nach preussischem Staatsrechte vgl. besonders § 82.

²³⁾ G.-G. 1854, S. 516.

²⁴⁾ Vgl. Reule von Stradonitz, Ueber die Zuständigkeit des preussischen Heroldsamts im Archiv für öffentl. Recht Bd. 18 (1903), S. 191 ff.; Grenzen der Zuständigkeit der Gerichte und des Heroldsamts bei Entscheidung über das Recht zur Führung adliger Prädikate (mitgeteilt aus dem kgl. Heroldsamt) a. a. D. Bd. 22 (1907), S. 1 ff.; und nochmals dasselbe a. a. D. Bd. 23 (1908), S. 1 ff.; Thiele, Die Stellung des Heroldsamts zu den Gerichten a. a. D. Bd. 24 (1909), S. 85 ff.; Strupp, Grenzen der Zuständigkeit des kgl. preussischen Heroldsamts a. a. D. Bd. 27 (1910), S. 76 ff.

²⁵⁾ Anderer Ansicht die ganz unhaltbare Entsch. d. R.-G. in Strass. vom 19. November 1909, J.-M.-Bl. Bd. 1909, S. 388 ff. Anders das Kammergericht, vgl. v. R a m p f und D e l i u s, Rechtsprechung Bd. 1, S. 498.

öffentlichrechtliche Inzidentpunkte, wie Hoheitsrechte, über die an sich der Rechtsweg unzulässig sein würde, in einem schwebenden Prozesse mit zu entscheiden.

§ 50. Die Mediatisierten. Allgemeines¹⁾.

Mediatisierte sind diejenigen ehemals reichsunmittelbaren Landesherren fürstlichen und gräflichen Standes, welche in den Jahren 1806—1815 der Landeshoheit deutscher Staaten unterworfen wurden. Der Ausdruck Mediatisierte, d. h. mittelbar gewordene Reichsstände, hatte den Bestand des alten deutschen Reiches zur Voraussetzung und war deshalb schon bald nach dem Entstehen des Rechtsverhältnisses unpassend geworden. Dennoch empfiehlt er sich als völlig unzweideutig mehr als die sonst, namentlich in der deutschen Bundesakte gebrauchte Bezeichnung Standesherrn, da es in einigen Landesteilen

¹⁾ Vgl. Alüber §§ 301 ff.; Böpfl §§ 307 ff.; v. Held, System, Bd. 2, S. 642 ff.; Zachariä § 96; H. Schulze, D. St.-R., Bd. 1, S. 399; v. Mönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 27 ff.; H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 420 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 60 ff.; Archiv für standes- und grundherrliche Rechte und Verhältnisse, Heilbronn, Karlsruhe und Baden 1821—23, Bd. 1 und 2; C. Vollgraff, Die deutschen Standesherrn, ein historisch-publizistischer Versuch, Gießen 1824; Wohler, Handbuch des Privatfürstenrechtes der mittelbaren Fürsten und Grafen, Sulzbach 1832; Wohler, Die staatsrechtlichen Verhältnisse des mittelbar gewordenen, vormals reichsständischen Adels in Deutschland, Sulzbach 1844; Pernice, De principum comitumque imperii germ. a. 1806 subjectorum juris privati mutata ratione, Halae 1827; Pernice, Quaestiones de jure publico germ. Part. II, Halae 1832; H. Böpfl, Die neuesten Angriffe auf die staatsrechtliche Stellung der Standesherrn, Donaueschingen 1867; H. N. Zachariä, Denkschrift über den territorialen Umfang der standesherrlichen Vorrechte in Deutschland, Donaueschingen 1867; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten vormals reichsständischen Häuser, Berlin 1871; Berchtold, Artikel Standesherrn in dem deutschen Staatswörterbuche von Bluntschli, Bd. 10; Golther, Ueber die staatsrechtlichen Folgen der Veräußerung einer Standesherrschaft in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 17, S. 208 ff.; Hamann, Die deutschen Standesherrn, Donaueschingen 1888; Goldschmidt, Die Sonderstellung der Mediatisierten Preussens nach dem öffentlichen Rechte Preussens und des Deutschen Reiches (aus: Schücking, Arbeiten aus dem juristischen staatswissenschaftlichen Seminar der Universität Marburg, Heft 8), Marburg 1909.

Preußens, wie Schlesien und der Lausitz, auch Standesherrn genannte Adlige gibt, die niemals reichsunmittelbar waren, und denen deshalb die besonderen Rechte der Mediatisierten nicht zustehen.

Die Rheinbundsakte unterstellte zwar die Mediatisierten der Souveränität einzelner ihrer bisherigen Mitstände, zählte aber in Art. 26 ff. als Souveränitätsrechte, denen sie unterworfen wurden, nur auf „ceux de législation, de juridiction suprême, de haute police, de conscription militaire ou recrutement et d'impôt“. Alle übrigen Herrschaftsrechte wurden dagegen den Mediatisierten über ihr Gebiet belassen, ihnen namentlich der patrimoniale und Privatbesitz ihrer Domänen im damaligen Umfange und alle mit der Souveränität, deren Inhalt in den oben aufgeführten Rechten bestehen sollte, nicht wesentlich verbundenen Herrschafts- und Lehnsrechte zugesichert. Es kann dahingestellt bleiben, inwieweit diese Bestimmungen der Rheinbundsakte in den übrigen deutschen Staaten noch eine Bedeutung haben. In Preußen hat jedenfalls, da die Rheinbundsakte nicht eine objektive Rechtsnorm der zum Rheinbunde gehörigen Länder, sondern lediglich Vertragsrecht der Staaten des Rheinbundes bildet, keine in der Rheinbundsakte enthaltene Bestimmung Anspruch auf formelle Geltung, sondern nur eine geschichtliche Bedeutung.

Viel weiter als die Rheinbundsakte ging der auf Grund des Metternichschen Entwurfes zustandgekommene Art. 14 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815. „Um den im Jahre 1806 und seitdem mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsständen und Reichsangehörigen in Gemäßheit der gegenwärtigen Verhältnisse in allen Bundesstaaten einen gleichförmig bleibenden Rechtszustand zu verschaffen“, vereinigten sich die Bundesstaaten über drei Hauptpunkte. Erstlich sollten diese fürstlichen und gräflichen Häuser wie vor ihrer Mediatisierung zu dem hohen Adel Deutschlands gerechnet werden, und ihnen „das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe“ verbleiben. Zweitens wurden die Häupter dieser Häuser für die ersten Standesherrn in dem Staate erklärt, zu dem sie gehörten. Sie sollten mit ihren Familien die privilegierteste Klasse in ihm bilden, besonders in betreff der Besteuerung. Drittens wurden ihnen für ihre Personen, Familien und Besitzungen alle die Rechte und Vorzüge zugesichert, welche aus dem Eigentume und dessen ungestörtem Genuße herrührten und nicht zu der Staatsgewalt und

den höheren Regierungsrechten gehörten. Zu diesen Rechten der Mediatisierten wurden namentlich gerechnet:

a) Die Freiheit des Aufenthalts in jedem zu dem Bunde gehörigen oder mit ihm in Frieden lebenden Staate;

b) die Aufrechterhaltung ihrer Familienautonomie mit der Maßgabe, daß neue Verfügungen über Familienverhältnisse dem Souverän vorgelegt werden sollten;

c) privilegierter Gerichtsstand und Befreiung von aller Militärpflichtigkeit für sich und ihre Familien;

d) die Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerichtsbarkeit in erster und bei genügendem Umfange der Besizung in zweiter Instanz, Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen sowie über milde Stiftungen, dies alles jedoch nach Vorschrift der Landesgesetze und unter der obersten Aufsicht der Staatsregierungen.

Zur näheren Bestimmung dieser Befugnisse sollte zwecks Herstellung eines übereinstimmenden Rechtszustandes in allen Bundesstaaten die königlich bayerische Verordnung von 1807 als Basis und Norm untergelegt werden.

Art. 63 der Wiener Schlussakte vom 8. Juni 1820 legte der Bundesversammlung die Verpflichtung auf, auf die genaue Erfüllung des Art. 14 der Bundesakte zu achten, den einzelnen Bundesstaaten aber dem Bunde gegenüber die Aufrechterhaltung der dadurch begründeten staatsrechtlichen Verhältnisse. Für den Fall, daß Beschwerden der Mediatisierten von den Einzelstaaten nicht abgeholfen wurde, blieb den Mediatisierten der Refurs an die Bundesversammlung vorbehalten.

Diese bundesrechtlichen Normen waren jedoch dem Charakter des Deutschen Bundes entsprechend keine unmittelbar gültigen Gesetze, sondern begründeten nur eine vertragsmäßige Verpflichtung für die einzelnen Bundesstaaten gegenüber den anderen Vertragsschließenden zum Erlasse entsprechender Rechtsnormen.

In Preußen erging demnächst zur Regelung der standesherrlichen Verhältnisse die Verordnung vom 21. Juni 1815²⁾ und zur weiteren Ausführung der darin niedergelegten Grundsätze die Allerhöchste Instruktion vom 30. Mai 1820³⁾, die den Charakter einer Ausführungs-

²⁾ G.-G. 1815, S. 105.

³⁾ G.-G. 1820, S. 81 ff.

Verordnung im heutigen Sinne hat. Die Verordnung gewährte den Mediatisierten, vielfach über die Bestimmungen der Bundesakte hinausgehend, namentlich folgende Rechte:

a) Den Besitz ihrer Domänen und davon herrührenden Einkünfte sowie der direkten Steuern ihrer Gebiete vorbehaltlich einer Revision und der Verwendung zu des Landes Bestem;

b) die Steuerfreiheit von gewöhnlichen Personal- und Grundsteuern für ihre Personen und Familien wie für ihre Domänen, nicht dagegen von außerordentlichen und Kriegssteuern und von indirekten Steuern;

c) die Benutzung der Jagden aller Art, der Berg- und Hüttenwerke;

d) das Recht, sich Ehrenwachen aus Männern zu halten, die ihrer staatlichen Militärverpflichtung genügt hatten;

e) die Gerichtsbarkeit in erster und in der Regel auch zweiter Instanz, privilegierten Gerichtsstand für sich und die zu ihren Familien gehörenden Personen;

f) die Ausführung der staatlichen Gesetze und Anordnungen durch ihre Behörden.

Da durch die oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 und in Uebereinstimmung damit durch die revidierte Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 die Gleichheit aller Staatsangehörigen vor dem Gesetze und die Aufhebung aller Standesvorrechte ausgesprochen war, so mußten auch die durch die preussische Gesetzgebung den Mediatisierten eingeräumten Vorrechte für erloschen angesehen werden. Dadurch hatte sich aber die Staatsgesetzgebung in Widerspruch gesetzt mit einem völkerrechtlichen Vertrage, der Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815. Das konnte bei Erlaß der Verfassungsurkunde unbedenklich erscheinen, da man damals noch der Meinung war, die Deutsche Bundesakte werde überhaupt aufgehoben und durch eine bundesstaatliche Verfassung ersetzt werden, welche den Standesherrn keine Vorrechte einräumte. Nachdem jedoch infolge des Scheiterns der bundesstaatlichen Bestrebungen der Deutsche Bund auf der Grundlage der Bundesakte wiederhergestellt war, verlangte der Widerspruch zwischen der von Preußen anerkannten Bundesakte und der preussischen Verfassungsurkunde eine Lösung. Infolgedessen erging das Gesetz vom 10. Juni 1854 betreffend die Deklaration der Verfassungs-

urkunde in bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen⁴⁾. Sie erklärte, daß die Bestimmungen der Verfassungsurkunde der Wiederherstellung der durch die Gesetzgebung seit dem 1. Januar 1848 verletzten Rechte der Mediatisierten, deren Besitzungen der preussischen Monarchie einverleibt seien, nicht im Wege stehe. Die Wiederherstellung sollte durch königliche Verordnung erfolgen. Diese Verordnung erging am 12. November 1855⁵⁾ und bestimmte, daß die gedachten Rechte in dem gesetzlich gestatteten Umfange wiederhergestellt werden. Die Ausführung der Wiederherstellung sollte in der Weise erfolgen, daß ein königlicher Kommissar mit den einzelnen Häusern über den Umfang ihrer Rechte verhandelte und auf Grund dieser Verhandlungen dem Könige vom Staatsministerium Vorschläge über die zur Ausführung erforderlichen Maßregeln gemacht würden.

Die Staatsregierung schloß demnächst mit sämtlichen mediatisierten Fürsten und Grafen mit Ausnahme des Fürsten zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg, des Herzogs zu Arenberg, des Fürsten zu Bentheim-Tecklenburg und des Fürsten zu Bentheim-Steinfurt förmliche Verträge ab⁶⁾. Eine weitere königliche Verordnung gewährte den Mediatisierten wieder einen privilegierten Gerichtsstand.

⁴⁾ G.-S. 1854, S. 363.

⁵⁾ G.-S. 1855, S. 688.

⁶⁾ Vgl. die Uebersicht in den Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1868—69, Nr. 368, Anl. A. Danach sind Verträge abgeschlossen mit a. dem Fürsten zu Wied am 26. Juni und 5. Oktober 1860; b. dem Fürsten zu Solms-Braunfels am 22. November 1861 und 26. April 1862; c. dem Fürsten zu Solms-Hohensolms-Lich am 22. Juli und 1. Dezember 1862; d. dem Fürsten zu Salm-Horstmar am 26. August und 5. Dezember 1864; e. dem Herzoge zu Croÿ am 3. August 1864 und 20. Juni 1865; f. dem Fürsten zu Thurn und Taxis am 15. Juli 1864; g. dem Fürsten zu Fürstenberg am 9. Mai und 5. November 1866; h. dem Fürsten zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein am 5. Mai 1865 und 24. Juni 1867; i. dem Fürsten zu Salm-Salm am 26. Oktober 1866 und 27. November 1867. Es ist zu bedauern, daß diese nicht nur für die beteiligten Häuser, sondern auch für weitere Kreise, namentlich die Gerichte und die Behörden der inneren Landesverwaltung, wichtigen Rezesse nicht in ausreichendem Maße, d. h. durch die Gesefsammlung verkündet sind, die Veröffentlichung ist nur zum Teil durch die Amtsblätter erfolgt. Wegen der Rezesse mit den Grafen zu Stolberg vgl. § 51, N. 6.

Das Abgeordnetenhaus focht jedoch die Rechtsgültigkeit der Rezesse an aus drei Gründen. Erstens wären sie formell hinfällig, da das Gesetz vom 10. Juni 1854 die Wiederherstellung der Rechte der Mediatisierten in Form einer königlichen Verordnung, nicht aber in der des Vertrages vorgesehen habe. Zweitens seien den Mediatisierten im Widerspruche mit der Bestimmung des Gesetzes vom 10. Juni 1854 nicht nur in der Bundesakte enthaltene, sondern auch andere Rechte wiedergegeben und eine Reihe neuer Rechte eingeräumt. Endlich habe die Zusprechung von Geldentschädigungen nicht ohne Genehmigung des Landtages erfolgen dürfen.

Eine gewisse Verechtigung hatte zunächst der Vorwurf, daß die Wiederherstellung der Rechte unzulässigerweise durch Vertrag erfolgt sei. Ein Vertrag ist nur möglich unter gleichberechtigten Faktoren. Der Staat kann daher einen Vertrag nur schließen entweder auf dem Boden des Privatrechtes, indem er als Fiskus sich anderen Privatpersonen gleichstellt, oder auf dem Boden des Völkerrechtes mit anderen gleichberechtigten Staaten. Den eigenen Staatsangehörigen steht der Staat dagegen nie als gleichberechtigt, sondern immer nur als die befehlende übergeordnete Macht gegenüber. Es gibt daher keinen staatsrechtlichen Vertrag. Die Rezesse mit den Mediatisierten hatten nun, wie keiner weiteren Ausführung bedarf, keinen privatrechtlichen Inhalt. Sie waren aber auch nicht völkerrechtlicher Natur, da die Mediatisierten keine vertragsfähigen Subjekte des Völkerrechtes mehr waren⁷⁾. Folglich fehlte überhaupt jeder Rechtsboden, auf dem ein Vertrag hätte geschlossen werden können. Wenn die Regierung sich mit den Mediatisierten verständigte, ja förmliche Rezesse mit ihnen

⁷⁾ Unter Anerkennung der Tatsache, daß ein Vertrag nur privatrechtlich oder völkerrechtlich sein kann, hält D. Mayer, Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 3, S. 42, N. 59, gleichwohl die Verträge mit den Mediatisierten für wahre Verträge, da hier ein Koordinationsverhältnis hineintrage, indem die rechtliche Stellung der Mediatisierten vermöge der Garantie der deutschen Bundesakte und der Wiener Kongressakte eine völkerrechtliche geworden sei. Hierin liegt eine Verwechslung der Begriffe. Die Rechte der Mediatisierten waren völkerrechtlich, d. h. durch wechselseitigen Vertrag der einzelnen deutschen Bundesstaaten untereinander, gesichert. Dadurch waren aber die Mediatisierten selbst nicht wieder zu vertragsfähigen Rechtssubjekten des Völkerrechtes geworden, was sie schon von dem Zeitpunkte ihrer Mediatisierung an nicht mehr waren.

abschloß, so lag aber doch der Rechtsgrund für die Wiederherstellung der Rechte nicht in den Verträgen, d. h. in der beiderseitigen übereinstimmenden Willenserklärung, sondern allein in der Willenserklärung der königlichen Staatsregierung, und die sogenannten Verträge waren jederzeit der Abänderung im Wege der einseitigen königlichen Verordnung unterworfen, obschon eine solche einseitige Abänderung politisch nicht empfehlenswert sein mochte.

Der zweite Einwand gegen die Rezesse, daß durch sie den Mediatisierten mehr Rechte wieder eingeräumt seien, als die Bundesakte verlange, und daß man ihnen neue Rechte zugestanden habe, erscheint ebenfalls nicht begründet. Zunächst waren nicht nur die in der Bundesakte selbst namentlich aufgezählten, sondern auch die in der bayerischen Verordnung von 1807, welche für ein subsidiäres Bundesgesetz erklärt war, den Mediatisierten gewährten Rechte ihnen wieder einzuräumen. Art. 14 Nr. 3 d der Deutschen Bundesakte hatte ferner den Mediatisierten eine umfassende Verwaltung und Gerichtsherrlichkeit zugesichert. Wenn nun die Rezesse statt dessen einige Aufsichts- und Bestätigungsrechte für die Schul- und Gemeindeverwaltung sowie Präsentationsrechte für die Anstellung der Richter im standesherrlichen Gebiete gewährten, so waren das durchaus keine neuen Rechte. Sie enthalten alle nur ein Weniger der in der Bundesakte zugesicherten. Ebenso mußte den Standesherrn Befreiung von den Personalsteuern gewährt werden, da sie nach der Bundesakte die privilegierteste Klasse in Ansehung der Besteuerung bildeten, in Preußen aber einzelne Personenklassen von den Personalsteuern gesetzlich befreit waren. Die meisten dieser Bestimmungen, welche unter die vom Landtage angefochtenen fallen, sind jedoch neuerdings entweder geändert, wie z. B. die Rechte der Mediatisierten in der inneren Verwaltung durch die Verwaltungsgesetzgebung, oder überhaupt beseitigt, wie die Präsentationsrechte zu den Richterstellen durch die Reichsjustizgesetze und die Steuerbefreiungen. Jedenfalls hat in umfassendem Maße eine Neuregelung durch allgemeine Gesetze stattgefunden. Die Streitfrage von der Gesetzmäßigkeit dieser den Standesherrn eingeräumten Befugnisse ist daher gegenwärtig von sehr geringer Bedeutung.

Begründet war dagegen der dritte Einwand des Abgeordnetenhauses, daß die Zubilligung von Geldentschädigungen an die Standesherrn für aufgehobene Rechte nicht ohne Zustimmung des Landtages habe erfolgen dürfen. Ueber diesen dritten Punkt kam jedoch eine

Verständigung zwischen der Regierung und dem Landtage zustande in dem Gesetze vom 15. März 1869 betreffend die Ordnung der Rechtsverhältnisse der mittelbar gewordenen Reichsfürsten und Grafen⁸⁾. Dieses genehmigte die bereits versprochenen oder gezahlten Entschädigungen an die standesherrlichen Häuser. Dagegen wurde, um in Zukunft Streitfragen wie die vorliegenden abzuschneiden, bestimmt, daß von nun ab die Wiederherstellung der durch das ehemalige Bundesrecht gewährleisteten Rechte der Mediatisierten statt wie bisher durch königliche Verordnung nur noch im Wege der Gesetzgebung erfolgen dürfe.

In den 1866 mit Preußen vereinigten Staaten Hannover, Hessen und Nassau hatte ebenfalls eine Regelung der Rechtsverhältnisse der Mediatisierten auf Grund der Bundesakte durch Einzelverordnungen stattgefunden. In Hannover, wo nur die Häuser Bentheim und Arenberg-Meppen standesherrlich begütert waren, erging für das Haus Bentheim die Verordnung vom 18. April 1823⁹⁾, für das Haus Arenberg die Verordnung vom 9. Mai 1826¹⁰⁾, die jedoch jetzt durch die später zu erwähnende preussische Gesetzgebung wesentlich geändert sind. In Kurhessen war das Edikt vom 29. Mai 1833 über die besonderen Rechtsverhältnisse der kurhessischen Standesherrn¹¹⁾ maßgebend. Dieses erfuhr jedoch erhebliche Veränderungen durch das Gesetz vom 13. November 1849¹²⁾, welches den Standesherrn die Gerichtsbarkeit, die Polizei und sonstige Verwaltung, die Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen nebst allen Nutzungen, Zubehörungen und Lasten entzog. In dem Herzogtume Nassau wurden die Rechtsverhältnisse der Standesherrn nicht allgemein, sondern nur durch einzelne Konventionen und Rezesse geregelt, die nicht verkündet worden sind¹³⁾.

Es fragt sich nun, inwiefern sich die Rechtsstellung der Standesherrn in den Provinzen Hannover und Hessen-Nassau durch deren Vereinigung mit dem preussischen Staate verändert hat. In beiden Provinzen ist die preussische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ihrem ganzen Inhalte nach, also auch mit sämtlichen, zu ihr er-

8) G.-G. 1869, S. 490.

9) G.-G. für Hannover 1823, Abt. 1, S. 125.

10) U. a. D. 1826, Abt. 1, S. 155.

11) G.-G. für Kurhessen 1833, S. 113.

12) U. a. D. 1849, S. 125.

13) Vgl. Müller §§ 316 ff.

gangenen Novellen eingeführt worden. Das Verfassungsgesetz vom 10. Juni 1854 bezieht sich aber nur auf die Reichsstände, welche in den Jahren 1815 und 1850 der preussischen Monarchie einverleibt sind. Es wäre jedoch ungerechtfertigt, hieraus zu schließen, daß damit die Rechte der Mediatisierten in Hannover und Hessen-Nassau der verfassungsmäßigen Grundlage entbehrten, also beseitigt seien. Das Verfassungsgesetz vom 10. Juni 1854 hatte die Absicht, im Wege der authentischen Interpretation Klarzustellen, daß die Verfassungsurkunde mit der ausgesprochenen Aufhebung aller Standesvorrechte die völkerrechtlich gewährleisteten Rechte der Mediatisierten nicht berührt habe. Wenn es, um den Preis dieser Personen fest zu bestimmen, nur die 1815 und 1850 der preussischen Monarchie unterworfenen ehemaligen Reichsstände nennt, so meint es damit alle dem preussischen Staate untergebenen ehemals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen. Da zur Zeit des Erlasses des Gesetzes nur in den Jahren 1815 und 1850 standesherrliche Gebiete mit Preußen vereinigt waren, so konnten diese Jahre zur Bezeichnung der Gesamtheit gebraucht werden. Jedenfalls sind die Worte „in den Jahren 1815 und 1850“ kein wesentlicher Bestandteil der Begriffsbestimmung. Das Verfassungsgesetz vom 10. Juni 1854 hat daher auch für die neuen Landesteile insofern zur Anwendung zu kommen, als es die bestehenden, durch die Bundesakte geforderten Vorrechte der Standesherrn aufrecht erhält. Dagegen kann auch in den neuen Provinzen nach dem Gesetze vom 15. März 1869 eine Neuregelung nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen.

Es sind demnächst für das ganze Staatsgebiet neu geordnet worden die Rechtsverhältnisse des Hauses Arenberg-Neppen durch Gesetz vom 27. Juli 1875¹⁴⁾, des Hauses Sahn-Wittgenstein-Berleburg durch Gesetz vom 25. Oktober 1878¹⁵⁾, des Hauses Bentheim-Tecklenburg vom gleichen Tage¹⁶⁾.

Die Auflösung des Deutschen Bundes hat den auf der Gesetzgebung der Einzelstaaten beruhenden Rechtszustand der Mediatisierten nicht verändert, ihnen jedoch außer der Möglichkeit des Rekurses an die Bundesversammlung auch die in den Bundesverträgen liegende Gewähr der Aufrechterhaltung ihres Rechtszustandes entzogen. Aller-

14) G.-G. 1875, S. 327.

15) G.-G. 1878, S. 305.

16) D. a. D. S. 311.

dings hing die Rechtsstellung der Mediatisirten nicht mit der Bundesverfassung zusammen¹⁷⁾. Aber eine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der standesherrlichen Vorrechte hatten die Bundesstaaten in Art. 63 der Wiener Schlußakte ausdrücklich nur gegenüber dem Bunde, nicht gegen einander übernommen. Wenn auch der Bund kein selbstständiges Rechtssubjekt, sondern nur eine Vereinigung souveräner Staaten war, so bestand doch die Verpflichtung des Einzelstaates den anderen Einzelstaaten gegenüber nur in deren Vereinigung als Deutscher Bund und ist mit dem Aufhören dieser Vereinigung erloschen. Wollte man das Gegentheil behaupten, so müßte man den Deutschen Bund für die standesherrlichen Verhältnisse als fortbestehend annehmen, es könnte nicht nur nicht ein Einzelstaat, sondern auch nicht das Reich standesherrliche Vorrechte aufheben, ohne sich dem Widerspruche Oesterreichs, der Niederlande, Luxemburgs und Lichtensteins auszusetzen. Tatsächlich hat man denn auch bereits bei Aufhebung verschiedener Vorrechte der Mediatisirten, z. B. der Präsentationsrechte und des privilegierten Gerichtsstandes durch die Reichsjustizgesetze die Gewähr der deutschen Bundesakte als hinfällig unbeachtet gelassen und sie als nicht mehr bindend angesehen. Dagegen ist die auf Grund der bundesrechtlichen Verpflichtung erlassene Landesgesetzgebung selbstverständlich trotz der Aufhebung der Bundesakte unberührt geblieben. Die Rechtsverhältnisse der Standesherrn sind daher dieselben wie vor Auflösung des Bundes, soweit nicht die nunmehr bundesrechtlich nicht mehr eingeschränkte Reichs- und Landesgesetzgebung neue Bestimmungen getroffen hat¹⁸⁾.

17) Aus diesem Grunde wollen z. B. S. Schulze, Pr. St.-R., B. 1, S. 434, und Böpfel, Standesherrn, S. 202 ff., die völkerrechtliche Garantie der standesherrlichen Rechte als fortbestehend ansehen.

18) Unbegründet und innerlich widerspruchsvoll sind die Ausführungen von Rönne-Born, Pr. St.-R. Bd. 2, S. 45, daß es sich bei den Sonderrechten der Mediatisirten um Privilegien handle, die nur mit Zustimmung der Beteiligten geändert werden dürften. Er will unter Verletzung dieses Grundsatzes ergangene Staatsgesetze nicht als nichtig betrachten, muß auch zugeben, daß die Gesetzgebung sich vielfach an den Grundsatz nicht gehalten hat. Also, was soll er dann überhaupt? Die staatliche Gesetzgebung ist rechtlich schrankenlos. Ob ein Gesetz moralisch gerecht, politisch zweckmäßig ist, entzieht sich der staatsrechtlichen Erörterung. Ebenso widerspruchsvoll Born, Moderne Legitimen im Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, herausg. von Kohler und Berolzheimer, Bd. 2. Richtig dagegen mit voller Schärfe die Motive zum Entwurfe eines V. G.-B. Bd. 1, S. 12.

§ 51. Die einzelnen Mediatisierten.

Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 Art. 14 bestimmt den Kreis der Mediatisierten dahin, daß zu ihnen gehören die im Jahre 1806 und seitdem, d. h. bis zum Jahre 1815 mittelbar gewordenen, ehemals reichsständischen fürstlichen und gräflichen Häuser. Da die Standesherrlichkeit aus der früheren Landeshoheit erwachsen ist, hat sie zwei Seiten, eine persönliche und eine dingliche. Die persönliche ist der Inbegriff der den Mediatisierten und ihren Familien als Rest der früheren landesherrlichen Stellung verbliebenen persönlichen Rechte, die dingliche begreift den Rest der früheren Herrscherrechte der Mediatisierten über ihr Land und ihre Untertanen in sich. Alle standesherrlichen Rechte stehen nun lediglich denjenigen Standesherrn zu, die nicht nur zu den 1806—1815 mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsständen gehören, sondern auch die dinglichen Rechte über ihr Gebiet noch bewahrt haben. Standesherrlich begütert ist also jemand nur in dem Staate, in dem sein ehemals reichsunmittelbares Gebiet liegt, an welches die Reichsstandschaft geknüpft war. Doch wird von dem Erfordernisse der früheren Reichsstandschaft vielfach abgesehen. In diesem Sinne gehören dem preussischen Staate, nach Provinzen gesondert, folgende Standesherrn an:¹⁾

A) In Westfalen:

1. Der Herzog von Arenberg wegen der Grafschaft Medlinghausen, Reichsfürst 5. März 1576, Siz und Stimme im Reichsfürstentrate 17. Oktober 1576, tatsächlich eingeführt 1582, daher noch zu den altfürstlichen Häusern gerechnet, Herzog am 9. Juni 1644. Für die im Luneviller Frieden verlorenen linksrheinischen Besitzungen im Reichsdeputationshauptschlusse von 1803 entschädigt durch das münstersche Amt Meppen und die kurkölnische Grafschaft Medlinghausen, Teilnehmer der Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 und souveräner Rheinbundsfürst, der Souveränität entkleidet am 13. Dezember 1810 und 1815 durch die Wiener Kongreßakte für Meppen Hannover und für Medlinghausen Preußen standesherrlich untergeordnet und von beiden Staaten wie von Oesterreich der Bundesversammlung angemeldet; 2. der Fürst von Bentheim-Steinfurt

¹⁾ Vgl. das Verzeichniß der deutschen Standesherrn bei Müller u. L. IV, das jedoch wegen der inzwischen eingetretenen Veränderungen vielfach nicht mehr zutrifft, und v. Rönne-Born a. a. D.

wegen der Grafschaft Steinfurt, Reichsstandschafft, nachdem Tecklenburg 1707 an Preußen veräußert, für die Grafschaft Bentheim im westfälischen Grafenkollegium, durch die Rheinbundsakte Berg standesherrlich untergeordnet, nach 1810 zum größten Teile dem französischen Kaiserreiche einverleibt, durch die Wiener Kongressakte Bentheim-Steinfurt Hannover, Bentheim-Tecklenburg Preußen standesherrlich untergeordnet, indem Art. 43 an Steinfurt und Rheda die standesherrlichen Berechtigungen knüpft, von Oesterreich, Preußen und Hannover der Bundesversammlung angemeldet, preuß. Fürst 21. Januar 1817; 3. der Fürst von Bentheim-Tecklenburg-Rheda wegen der Herrschaft Rheda und der Grafschaft Hohenlimburg²⁾, preuß. Fürst 20. Juni 1817, vgl. im übrigen unter 2; 4. der Herzog von Croÿ wegen der Herrschaft Dülmen³⁾, ausländischen Ursprungs, Reichsfürst 9. April 1486, Herzog von Croÿ 1598, hatte nie Reichsstandschafft, wohl aber dazu geeignete Besizungen, im Reichsdeputationshauptschlusse von 1803 § 3 entschädigt durch Teile des münsterschen Amtes Dülmen, Virilstimme nicht verheißten, durch die Rheinbundsakte Arenberg standesherrlich untergeordnet, 1810 Frankreich einverleibt und durch den Wiener Kongreß Preußen unterworfen, von Oesterreich und Preußen der Bundesversammlung angemeldet, noch im Besitze des Amtes Dülmen, besaß nie Reichsstandschafft, daher nicht zum hohen Adel gehörig, wird aber gleichwohl dazu gerechnet, da sein 1803 erhaltener Besiß zur Aufnahme ins westfälische Grafenkollegium berechtigt hätte; 5. der frühere Rheingraf, jetzt Fürst von Salm-Horstmar wegen der Grafschaft Horstmar, reichsgräflicher Realist im wetterauischen Grafenkollegium, für verlorene linksrheinische Besizungen durch das münstersche Amt Horstmar im Reichsdeputationshauptschlusse von 1803 entschädigt, zugunsten von Berg in der Rheinbundsakte mediatisiert, 1810 dem französischen Kaiserreiche einverleibt, durch den Wiener Kongreß Preußen standesherrlich untergeordnet, von Oesterreich und Preußen der Bundesversammlung angemeldet, preuß. Fürst 22. November 1816; 6. der Fürst von Salm-Salm wegen der Grafschaft Anholt und der Aemter Ahaus und Bocholt, Wild- und

²⁾ Beide Gebiete waren zwar reichsunmittelbar, aber ohne Reichsstandschafft.

³⁾ Sie bildete eine Entschädigung für Croÿsche Besizungen auf dem linken Rheinufer, welche an Frankreich fielen, Reichsstandschafft hat Dülmen nie erlangt.

Rheingraf, Reichsfürst 3. Januar 1623, eingeführt 28. Februar 1654, für verlorene überrheinische Besitzungen entschädigt durch Anteile an den münsterschen Ämtern Ahaus und Bocholt, Teilnehmer der Rheinbundsakte von 1806 und souveräner Rheinbundsfürst, der Souveränität entkleidet am 28. Februar 1811 und durch den Wiener Kongreß Preußen standesherrlich untergeordnet, von diesem und von Oesterreich der Bundesversammlung angemeldet, verzichtet am 16. November 1816 auf alle wesentlichen Regierungsrechte; 7. der Fürst von Sahn-Wittgenstein-Berleburg wegen seines zwei Fünftel betragenden Anteils an der Grafschaft Wittgenstein, Reichsfürst 4. September 1792, aber nur Personalist, reichsgräflicher Realist im wetterauischen Grafenkollegium, durch die Rheinbundsakte Hessen und durch den preussisch-hessischen Vertrag vom 30. Juni 1815 Preußen standesherrlich untergeordnet, von Oesterreich und Preußen der Bundesversammlung angemeldet; 8. der Fürst von Sahn-Wittgenstein-Hohenstein wegen des übrigen Teiles der Grafschaft Wittgenstein, Reichsfürst 20. Juni 1801, aber nur Personalist, reichsgräflicher Realist im wetterauischen Grafenkollegium, vgl. im übrigen zu 7.

b) In der Rheinprovinz:

1. Der Fürst von Solms-Braunfels wegen der Ämter Braunfels und Greifenstein, Reichsfürst 22. Mai 1742, aber nur Personalist, nach § 16 des Reichsdeputationshauptschlusses Entschädigung der Fürsten und Grafen zu Solms durch die Abteien Arensburg und Altenburg und Verheißung einer Virilstimme, durch die Rheinbundsakte werden die solms'schen Reichslande in der Wetterau mit Ausnahme der Ämter Hohenfolms, Braunfels und Greifenstein, welche unter Nassau und durch den Wiener Kongreß an Preußen kamen, dem Großherzogtume Hessen untergeordnet, der Bundesversammlung angemeldet von Oesterreich, Preußen, Württemberg und Hessen; 2. der Fürst von Solms-Lich und Hohenfolms wegen des Amtes Hohenfolms, Reichsfürst 14. Juni 1792, aber nur Personalist, sonst wie zu 1 Realist im wetterauischen Grafenkollegium, vgl. im übrigen zu 1; 3. der Fürst von Wied wegen der niederen Grafschaft Wied mit Ausnahme des zu Nassau gehörigen Amtes Grenzhausen sowie wegen der oberen Grafschaft Wied mit Ausnahme der zu Nassau gehörigen Bestandteile in dem Amte Munkel und wegen der früher kurtrierschen Ämter Altenwied und Neuerburg, Reichsfürst 29. Mai 1784, aber nur reichsgräflicher Realist, durch die Rheinbundsakte mediatisiert

unter Nassau und Berg, statt des letzteren seit dem Wiener Kongresse unter Preußen, von Oesterreich, Preußen und Nassau der Bundesversammlung angemeldet.

C) In Hannover:

1. Der Herzog von Arenberg wegen des 1826 zum Herzogtume Arenberg-Meppen erhobenen, früher münsterschen Amtes Meppen, vgl. unter A 1; 2. der Fürst von Bentheim wegen der Grafschaft Bentheim, vgl. unter A 2.

D) In Hessen-Nassau:

1. Der Fürst von Isenburg-Birstein wegen der Aemter Birstein und Langenselbold sowie des Ortes Rüdgingen, Reichsfürst 23. Mai 1744, Verheißung einer Virilstimme durch den Reichsdeputationshauptschluß, Teilnehmer der Rheinbundsakte von 1806 und souveräner Rheinbundsfürst, wobei ihm die Grafen von Isenburg standesherrlich untergeordnet wurden, aber selbst durch die Wiener Kongreßakte Oesterreich standesherrlich unterworfen und von diesem durch Vertrag vom 30. Juni 1816 an Kurhessen und das Großherzogtum Hessen abgetreten, der Bundesversammlung von Oesterreich und beiden Hessen angemeldet; 2. der Fürst von Isenburg-Büdingen-Wächtersbach wegen des Amtes Wächtersbach, reichsgräflicher Realist im wetterauischen Grafenkollegium, durch die Rheinbundsakte dem Fürsten von Isenburg, durch den Wiener Kongreß den beiden Hessen standesherrlich untergeordnet und von beiden der Bundesversammlung angemeldet, kurhessischer Fürst 17. August 1865; 3. der Fürst von Isenburg-Büdingen-Meerholz wegen des Amtes Meerholz, vgl. zu 2, großh. hessischer Fürst 9. April 1840; 4. der Graf zu Solms-Rödelheim-Assenheim wegen des Anteils an den Aemtern Rödelheim und Assenheim, früher reichsgräflicher Realist auf der wetterauischen Grafenbank, beiden Hessen standesherrlich untergeordnet und von ihnen der Bundesversammlung angemeldet; 5. der Fürst von Wied wegen einiger Besitzungen in den vormalig nassauischen Aemtern Munkel und Selters, vgl. im übrigen zu B 3; 6. der Graf von Neu-Weiningen-Westerburg wegen der Grafschaft Westerburg, reichsgräflicher Realist im wetterauischen Grafenkollegium, durch die Rheinbundsakte zugunsten von Nassau mediatisiert und von ihm der Bundesversammlung angemeldet; 7. der Besitzer der Standesherrschaft Schaumburg-Holzappel, derzeit der Großherzog von Oldenburg.

E) In Hohenzollern:

1. Der Fürst von Fürstenberg wegen der Herrschaften Trochtel-
fingen und Jungnau und des auf dem linken Donauufer liegenden
Teiles des Amtes Möskirch, Reichsfürst 12. Mai 1664, im Reichs-
fürstenrate eingeführt 6. September 1667, beides auf die jetzt fürst-
liche Linie übertragen 10. Dezember 1716, durch die Rheinbunds-
akte Baden, Württemberg und Hohenzollern=Hechingen standesherrlich
untergeordnet, von diesen wie von Oesterreich der Bundesversammlung
angemeldet; 2. der Fürst von Thurn und Taxis wegen des Amtes
Ostrach, Reichsfürst 4. Oktober 1695, bairischer Herzog von Wörth
und Donaustauff 3. Mai 1899, Einführung in den Reichsfürstenrat
30. Mai 1754 auf Grund des Generaloberpostmeister-Amtes als eines
Mannlehns des Reiches, reichsunmittelbares Gebiet erst seit 1785,
Entschädigung für entgangene Postrechte auf dem linken Rheinufer
u. a. durch das Amt Ostrach, das die Rheinbundsakte Hohenzollern=
Sigmaringen unterordnet. Von diesem wie von Oesterreich, Bayern
und Württemberg der Bundesversammlung angemeldet.

F) In Sachsen:

Die Fürsten von Stolberg=Wernigerode, Stolberg=Stolberg und
Stolberg=Mosla⁴⁾. Auf Grund des Reichsfürstenstandes für die aus-
gestorbene Linie Stolberg=Wedern preussische Fürstenpatente für Stol-
berg=Wernigerode vom 22. Oktober 1890, für Stolberg=Stolberg und
Stolberg=Mosla vom 22. März 1893.

Die Ansicht, daß die drei Stolberger Linien zu den preussischen
Mediatisierten im Sinne der Deutschen Bundesakte zu rechnen sind,
erscheint nicht ohne Bedenken. Zweifellos besaß das Haus Stolberg,
dem wetterauischen Grafenkollegium angehörig, bis in den Anfang
des 19. Jahrhunderts auf dem linken Rheinufer die reichsunmittelbaren
Grafschaften Königstein und Rochefort mit voller Landeshoheit, ebenso
noch jetzt die früher reichsständischen, durch die Rheinbundsakte dem
Großherzogtume Hessen untergeordneten Besitzungen Wedern und
Ortenberg. Da die linksrheinischen Besitzungen gegen Entschädigung
aus dem Rheinschiffahrtstrokoi an Frankreich abgetreten wurden,
Wedern und Ortenberg aber überhaupt nicht zu Preußen gehören,

⁴⁾ Vgl. S. A. Zachariä, Rechtsgutachten, die staatsrechtlichen
Verhältnisse des gräflichen Hauses und der Grafschaft Stolberg=Wernige-
rode betreffend, Göttingen 1862.

so besitzt das Haus Stolberg in Preußen keine ehemals reichsunmittelbaren Gebiete. Es würde daher allerdings Anspruch auf die persönlichen Vorrechte der Mediatisierten für alle diejenigen Mitglieder seiner Familie haben, die in Preußen ihren Wohnsitz nehmen. Fraglich ist dagegen der Anspruch der drei Stolberger Linien auf die dinglichen Vorrechte der deutschen Standesherrn für die in der Provinz Sachsen belegenen Harzgrafschaften, in denen sie seit jeher eine untergeordnete Landeshoheit teils unter brandenburg-preußischer, teils unter kursächsischer Oberhoheit ausgeübt hatten.

Die Grafschaft Wernigerode war seit dem 13. Jahrhundert ein kurmärkisches Lehen. Erst allmählich entwickelte sich aus der brandenburgischen Lehnsherrschaft eine Landeshoheit, die ihren Ausdruck in dem Rezesse vom 19. Mai 1714 fand. Die Grafen von Stolberg-Wernigerode nahmen seitdem in ihrem Gebiete eine ähnliche Stellung ein wie die Rittergutsbesitzer. Sie hatten eigene Gerichtsbarkeit und Verwaltung über ihr Gebiet, aber nach den von dem preußischen Staate erlassenen Gesetzen und unter Aufsicht der preußischen Behörden. Nachdem die Grafschaft durch den Tilsiter Frieden unter fremde Herrschaft geraten war, stellte der Art. 23 der Wiener Kongressakte das frühere Verhältnis der Grafschaft zu Preußen wieder her. Ebenso standen die Grafschaften Stolberg-Stolberg und Stolberg-Rossla bis zum Jahre 1815 unter sächsischer Lehnsherrschaft und Landeshoheit⁵⁾. Preußen, an welches beide Grafschaften 1815 fielen, beließ sie in ihrem bisherigen Verhältnisse.

Hiernach ist es unzweifelhaft, daß die drei Stolberger Grafschaften nicht zu den 1806 oder seitdem mittelbar gewordenen Gebieten gehören. Es können daher die Grafen von Stolberg für diese Grafschaften nicht die durch Art. 14 der Bundesakte zugesicherten Rechte in Anspruch nehmen. Dagegen hat die preußische Landesgesetzgebung den Grafen von Stolberg aus freien Stücken nicht nur die persönlichen, sondern auch die dinglichen Vorrechte der Standesherrn eingeräumt und sie mit diesen immer gleich behandelt. Man kann daher behaupten, daß die Gleichstellung der Grafen Stolberg mit den anderen

⁵⁾ Vgl. v. Nömer, Kursächsisches Staatsrecht, Halle a. S. 1787 ff.; Teil III, S. 71; Weiße, Sächsisches Staatsrecht, Leipzig 1824, Bd. 1, S. 38; Bornhak, Die Mediatisierung der Grafschaften Stolberg-Stolberg und Stolberg-Rossla in den Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte Bd. 19, S. 35 ff.

Standesherrn auch in dinglicher Beziehung gegenwärtig eine althergebrachte ist. Insbesondere sind auf Grund der Verordnung vom 12. November 1855 auch mit den Stolberger Grafen Rezesse abgeschlossen worden, die sich auch auf deren dinglichen Rechte beziehen⁶⁾. In den wichtigsten Beziehungen sind jedoch die dinglichen Vorrechte der Grafen von Stolberg hinsichtlich der Verwaltung ihres Gebietes gegenwärtig geregelt durch das Gesetz vom 18. Juni 1876 betreffend die Einführung der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 in den Grafschaften Wernigerode und Stolberg⁷⁾. Die Streitfrage über die Berechtigung der dinglichen Vorrechte des Hauses Stolberg hat damit viel von ihrer Bedeutung verloren.

§ 52. Die persönlichen Rechtsverhältnisse der Mediatisierten.

Das hochadlige Haus bildet als solches eine eigene juristische Persönlichkeit und hebt sich dadurch über den Kreis anderer Familien heraus¹⁾. Aber auch die einzelnen Mitglieder nehmen eine besondere Rechtsstellung ein.

Die Mediatisierten sind preussische Staatsangehörige. Es folgt dies schon aus dem allgemeinen Grundsatz, daß es in Preußen, von den Fremden abgesehen, keine anderen Personen außer dem Souverän gibt als Untertanen. Die Souveränität steht aber voll und ungeteilt einer einzelnen Person, dem Könige, zu. Die Mediatisierten sind

⁶⁾ Rezesse waren abgeschlossen am 13. August mit dem Grafen zu Stolberg-Wernigerode (v. K a m p f, Ann. Bd. 7, S. 512), am 28. März 1836 mit den beiden anderen Linien. Diese enthielten im wesentlichen eine Gleichstellung der Stolberger Grafen mit den anderen Standesherrn. Deshalb erachtete die Regierung auch das Gesetz vom 10. Juni 1854 auf sie für anwendbar. Es wurde nunmehr ein durch Allerhöchste Order vom 25. August 1862 bestätigter Recess vom 8. Januar 1862 mit dem Grafen von Stolberg-Wernigerode (Amtsbl. der Regierung zu Magdeburg 1862, Nr. 46) abgeschlossen und das Verhältnis der beiden anderen Linien auf Grund vorher stattgehabter Verhandlungen durch königliche Verordnung vom 31. Dezember 1864 (Amtsbl. der Regierung zu Merseburg 1865, Nr. 9) geregelt. Ueber den Protest des Abgeordnetenhauses, daß in diesem Falle das Gesetz vom 10. Juni 1854 nicht für anwendbar erachtete, vgl. Sten. Ber. 1865, Bd. 2, S. 1410 ff.

⁷⁾ G.-S. 1876, S. 245.

¹⁾ Vgl. W i e r t e, Die juristische Persönlichkeit des hochadligen Hauses in Grünhuts Ztschr. Bd. 5, S. 557 ff.

daher, auch wo sie Regierungsrechte ausüben, Untertanen des Souveräns. Sie stehen grundsätzlich den anderen Staatsangehörigen gleich. Die Mediatisirten bzw. deren Familienhäupter waren aber früher im Besitze derselben Herrscherstellung wie die Häupter der Staaten, denen sie unterworfen wurden. Von diesen ihren ehemaligen Rechten sind den Mediatisirten einige erhalten worden, die nunmehr als Bevorzugung gegenüber den anderen Staatsangehörigen erscheinen. Das Gesetz vom 10. Juni 1854 erkennt daher an, daß den Mediatisirten die Vorrechte zustehen „auf Grund ihrer früheren staatsrechtlichen Stellung und der von ihnen besessenen Landeshoheit“. Die persönlichen Vorrechte der Mediatisirten umfassen nun die Reste der den landesherrlichen Familien nach dem früheren gemeinen deutschen Staatsrechte zustehenden Rechte.

Da diese Rechte den Mediatisirten zustehen als ein Ausfluß ihrer ehemaligen Herrscherstellung, so sind sie unabhängig von dem fort-dauernden Besitze eines standesherrlichen Gebietes. Es handelt sich um persönliche Rechte der Mediatisirten. Ist der Besiß dieser Rechte aber überhaupt nicht bedingt von dem Besitze eines standesherrlichen Gebietes, so können die Mediatisirten sie nicht nur in dem Staate in Anspruch nehmen, in dem sie standesherrlich begütert sind, sondern in allen deutschen Staaten, soweit deren Rechtsordnung eine persönliche Sonderstellung der Standesherrn überhaupt anerkennt. Insbesondere auf Preußen angewandt, haben also auf die persönlichen Vorrechte der Mediatisirten nicht allein die in Preußen standesherrlich begüterten, sondern alle Mediatisirten Anspruch. Im einzelnen ist jedoch bestritten, welche standesherrlichen Befugnisse zu den persönlichen Rechten gehören.

Das Sonderrecht der Mediatisirten braucht sich nicht notwendig in subjektivem Rechte aufzulösen. Es handelt sich im wesentlichen um die Regelung des für die Mediatisirten persönlich und als Besitzer der Standesherrschaften maßgebenden Rechtes. Aus diesem objektiven Rechte können sich subjektive Berechtigungen der Mediatisirten gegenüber den anderen Staatsangehörigen, z. B. ein Recht der Gerichtsbarkeit und Polizei über sie, ergeben, aber das für die Mediatisirten maßgebende objektive Recht läßt sich nicht in lauter subjektive Berechtigungen auflösen. Die Freiheit von der Militärpflicht z. B. ist kein subjektives Recht, die Wehrpflicht der Staatsangehörigen wird nur derart geregelt, daß sie die Mediatisirten nicht mitergreift, wie

sie auch Greise, Frauen und Kinder nicht betrifft. Aehnlich verhielt es sich früher mit der Steuerfreiheit. Es wird daher bei den folgenden Ausführungen, wo die Rechte der Mediatisierten in einer Aufzählung zusammengestellt sind, in jedem einzelnen Falle das rechtliche Wesen dieser sogenannten Rechte zu untersuchen sein.

Auf Grund des Art. 14 der Deutschen Bundesakte sind in Preußen als persönliche Vorrechte der Mediatisierten folgende gesetzlich anerkannt:

1. Das Recht der Ebenbürtigkeit²⁾. Nach Art. 14 Nr. 1 der Bundesakte sollen die von 1806—1815 mittelbar gewordenen fürstlichen und gräflichen Häuser fortan nichtsdestoweniger zu dem hohen Adel in Deutschland gerechnet werden und ihnen das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe verbleiben. Die preussische Gesetzgebung hat die ausdrückliche Anerkennung dieses Grundsatzes in der Verordnung vom 21. Juni 1815 genau mit den Worten der Bundesakte ausgesprochen. Desgleichen ist durch die hannöversche Verordnung vom 18. April 1823³⁾ bezüglich des fürstlichen Hauses Bentheim und durch die hannöversche Verordnung vom 9. Mai 1826⁴⁾ bezüglich des herzoglichen Hauses Arenberg die Zugehörigkeit dieser Häuser zu dem hohen Adel mit dem Rechte der Ebenbürtigkeit anerkannt worden. Dasselbe hat das kurhessische Edikt vom 29. Mai 1833⁵⁾ hinsichtlich der kurhessischen Standesherrn getan, während für Nassau eine allgemeine Verordnung nicht ergangen ist, ebensowenig aber eine Verkündung der einzelnen Rezesse stattgefunden hat.

Art. 14 Nr. 1 der Bundesakte, dessen Inhalt man hiernach für allgemein geltendes Recht in Preußen erachten kann, spricht zwei Grundsätze aus, deren zweiter nur eine Folgerung aus dem ersten und dessen praktische Anwendung ist, die Zugehörigkeit der Mediatisierten zu dem hohen Adel Deutschlands und deren Recht der Ebenbürtigkeit. Die Mediatisierten sollen „nichtsdestoweniger“ zum hohen Adel Deutschlands gerechnet werden und demzufolge das Recht der Ebenbürtigkeit genießen.

²⁾ Vgl. Göhrum, Lehre von der Ebenbürtigkeit, 2 Bde., Tübingen 1846; Böpfel, Ueber hohen Adel und Ebenbürtigkeit, Stuttgart 1853.

³⁾ G.-G. für Hannover 1823, Abt. 1, S. 125.

⁴⁾ N. a. D. 1826, Abt. 1, S. 155.

⁵⁾ G.-G. für Kurhessen 1833, S. 113.

Es fragt sich zunächst, was hoher Adel ist. Zweifellos kommt es nicht an auf das Adelsprädikat⁶⁾. Es gibt fürstliche Familien, die nicht zum hohen Adel gerechnet werden, dagegen gräfliche, früher sogar freiherrliche⁷⁾, die dazu gehören. Dem preussischen Landesstaatsrechte, insbesondere dem A. L.-R. II, 9, war bis zum Zustandekommen der Bundesakte der Begriff des hohen Adels überhaupt fremd. Er kann daher nur aus dem früheren Reichsstaatsrechte entwickelt werden. Dieses rechnete nun unbestritten zum hohen Adel alle diejenigen Familien, welche reichsunmittelbar waren, und deren Häupter die Landeshoheit und Reichsstandschaft besaßen. Vermöge des Erfordernisses der Reichsstandschaft war die Reichsritterschaft vom hohen Adel ausgeschlossen. Seit jedoch der Kaiser mit der Erhebung in den Reichsfürsten- oder Grafenstand die Reichsstandschaft nicht mehr selbstständig verleihen durfte, bildete sich der Stand der sogenannten reichsgräflichen Personalisten, welche sich durch den eigenen Besitz einer hinreichend großen Grafschaft oder Herrschaft reichsunmittelbaren Charakters zur Reichsstandschaft noch nicht genügend qualifiziert hatten⁸⁾. Ob diese Personen zum hohen Adel gehörten, war nach dem Reichsstaatsrechte bestritten. Nach 1815 sind aber jedenfalls verschiedenen dieser reichsgräflichen Personalisten die Rechte des hohen Adels eingeräumt worden.

Der hohe Adel bestand also im wesentlichen in besonderen Rechten gewisser Familien in Beziehung auf das Reich. Die charakteristischen Merkmale des hohen Adels, Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft, sind durch die Mediatisierung sämtlich fortgefallen. Wenn die betreffenden Familien „nichtsdestoweniger“, d. h. trotz dieser Tatsache, zum hohen Adel gerechnet werden sollen, so können die Merkmale des hohen Adels nur aus dem früheren Reichsstaatsrechte entnommen werden. Es gehören zum hohen Adel die Familien, welche

⁶⁾ Wenn J. J. Moser, Von der teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, Frankfurt und Leipzig 1774, S. 384, als unterscheidendes Kriterium nur das Adelsprädikat anerkennt und Fürsten, Grafen und Freiherrn zum hohen Adel rechnet, so liegt hier nur eine Verschiedenheit im Ausdrucke vor, da das Wort „hoher Adel“ im 18. Jahrhundert wenig gebräuchlich war. Den hohen Adel im Sinne des Textes bezeichnet Moser meist als Reichsstände.

⁷⁾ In Preußen früher der Freiherr von Bömmelburg wegen der Herrschaft Gehmen. Andere Fälle bei Klüber § 262, N. d.

⁸⁾ Reichsabschied von 1654 § 197, Wahlkap. I, 5, III, 21.

vor 1806 Reichsunmittelbarkeit, und deren Häupter Landeshoheit und Reichsstandschaft besaßen, sowie diejenigen Familien, denen trotz der mangelnden Reichsstandschaft die gleichen Rechte landesgesetzlich eingeräumt sind. Die Frage, ob außer den Mediatisierten noch andere Personen, insbesondere ob die Mitglieder der landesherrlichen Familien zum hohen Adel zu rechnen sind, trotzdem ihre Häupter die Souveränität erworben und sich damit über alle Stände, also auch über den hohen Adel erhoben haben, beantwortet sich hiernach sehr einfach. Da der Begriff des hohen Adels ein geschichtlich überkommener ist und aus dem heutigen Staatsrechte gar nicht entwickelt werden kann, so ist die heutige Stellung der deutschen Souveräne und ihrer Familien gleichgültig. Nach dem Reichsstaatsrechte, welches allein den Begriff des hohen Adels bestimmt, gehörten sie aber zweifellos dazu.

Die Feststellung, daß die Mediatisierten zum hohen Adel gehören, hat nun zur wichtigsten praktischen Folge deren Ebenbürtigkeit. Es soll ihnen nach dem Ausdrucke der Bundesakte das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe verbleiben. Der Ausdruck ist offenbar ungenau, es fehlt die Vollendung des Satzes, die Ebenbürtigkeit mit wem? Die französische Uebersetzung spricht daher genauer von „droits d'égalité de naissance avec les maisons souveraines, comme elles en ont joui jusqu'ici“. Hiermit ist das Richtige getroffen, es ist die Ebenbürtigkeit der Mediatisierten mit ihren bisherigen Standesgenossen, den nunmehr souveränen Häusern, gemeint⁹⁾. Es besteht also, weil die souveränen Häuser und die Mediatisierten nach dem geschichtlichen Reichsstaatsrechte zu einer Klasse, dem hohen Adel, gehören, zwischen ihnen in gewissen Beziehungen eine Rechtsgleichheit. Diese wird festgestellt als „das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe“.

Die Bedeutung der Ebenbürtigkeit hat damit nur einen unvollkommenen Ausdruck gefunden. Der „bisher damit verbundene Begriff“

⁹⁾ Wenn Klüber § 303, N. i, die Uebersetzung nicht nur für ungenau, sondern auch für falsch erklärt, da tatsächlich eine Standesgleichheit zwischen den Mediatisierten und den souveränen Häusern nicht bestehe, so unterstellt er irrtümlich eine allgemeine Standesgleichheit, während sowohl in dem deutschen Texte wie in der französischen Uebersetzung nicht von einer solchen, sondern nur von der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe, d. h. von dem Connubium, die Rede ist.

kann ebenfalls nur aus dem geschichtlichen Reichsstaatsrechte entwickelt werden. Hierbei ist es nicht nötig, das Wort „bisher“ dem Sprachgebrauche zuwider statt auf die jüngste Vergangenheit auf die Zeit vor Auflösung des Reiches zu beziehen¹⁰⁾. Nach allgemeinem Herkommen¹¹⁾ genießen die Mitglieder europäischer Herrscherfamilien das Recht der Ebenbürtigkeit fort, auch wenn sie nicht mehr regieren. Hiernach waren auch nach 1806 die standesherrlichen Familien allen deutschen und europäischen Herrscherfamilien ebenbürtig. In der Zeit von 1806—1815 hatte sich ein neuer Begriff der Ebenbürtigkeit noch gar nicht entwickelt, sondern der des Reichsstaatsrechtes hatte sich mit einigen partikularen Ausnahmen im Gebiete des französischen Rechtes erhalten, so daß „der bisher damit verbundene Begriff“ zwar der 1815 vorhandene, aber aus der Zeit des Reiches stammende ist.

Dieser Begriff der Ebenbürtigkeit hatte nun reichsgesetzlich nur eine Bedeutung für die Ehen unter Mitgliedern der regierenden Häuser. Ein Reichsschluß vom 4. September 1747¹²⁾ hatte zwar nur die Ehe eines Reichsstandes oder aus einem reichsständischen Hause entsprossenen Herren mit einer freigebohrenen Nichtadligen für unstrittige Mißheirat erklärt. Die Praxis verschiedener deutschen Häuser, unter anderem die des preußischen Könighauses, war jedoch strenger und erklärte jede Heirat eines Mitgliedes des Herrscherhauses mit dem Mitgliede eines nichtregierenden Hauses für Mißheirat¹³⁾. Die Anwendung dieser strengeren Praxis auf die Mediatiferten, die nunmehr nicht mehr zu den regierenden Häusern gehören, soll ausgeschlossen sein.

Es ist schließlich noch die Ebenbürtigkeit ihrem juristischen Charakter nach, d. h. mit Bezug auf die Frage zu erörtern, ob die Ebenbürtigkeit irgend eine subjektive Berechtigung der Mediatiferten begründet. Der Rechtstitel für die gesamte Sonderstellung der Mediatiferten liegt, wie bei dem unbestrittenen völkerrechtlichen Charakter des Deutschen Bundes keiner weiteren Ausführung bedarf, nicht in

¹⁰⁾ So Müller § 303, N. h, und dessen Abhandlungen, Bd. 1, S. 297 ff.

¹¹⁾ Solches wird unter anderem bezeugt von BöpfI, Staatsrechtliche Stellung der Standesherrn, S. 60 ff. Vgl. auch die Ausführungen in § 29.

¹²⁾ Müller, Abhandlungen, Bd. 1, S. 257 ff.

¹³⁾ Vgl. § 29.

der Bundesakte, sondern in der Gesetzgebung der Einzelstaaten, welche diejenigen Grundsätze, zu deren Durchführung sich die deutschen Staaten in der Bundesakte völkerrechtlich verpflichtet hatten, erst staatsrechtlich zur Geltung brachte. Die staatliche Gesetzgebung war aber außerstande, den Mediatisierten einen von allen regierenden europäischen Häusern anzuerkennenden character indelebilis der Ebenbürtigkeit beizulegen. Sie hätte damit die Schranken jeder Gesetzgebung überschritten und in die Souveränitätsrechte anderer Staaten eingegriffen. Die Bundesakte hatte aber, wie oben ausgeführt wurde, nicht zum Gegenstande die Ebenbürtigkeit der Mediatisierten untereinander, sondern lediglich die zu den souveränen Häusern Deutschlands. Dieser Grundsatz konnte nur zur Durchführung gebracht werden, indem jeder Fürst für sein Haus die Ebenbürtigkeit der Mediatisierten mit den Mitgliedern seines Hauses anerkannte. Dies, nicht mehr und nicht weniger, ist die Bedeutung der Landesgesetze, welche den Mediatisierten die Ebenbürtigkeit zusprechen. Die preussische Verordnung besagt nur, daß die Mediatisierten dem preussischen Königshause, die hannoversche, daß sie dem welfischen Hause, die kurhessische, daß sie dem Kurhause ebenbürtig sind. Wollten sie etwas anderes bedeuten, so würden sie unternehmen, Rechtsnormen für Personen zu geben, denen sie nichts zu befehlen haben und deshalb, insoweit sie dies tun, nichtig sein¹⁴⁾.

Es handelt sich also für Preußen um eine objektive Rechtsnorm der preussischen Hausgesetzgebung und zwar um eine solche, die durch Bezugnahme der Verfassungsurkunde auf sie formelles Verfassungsrecht geworden ist. Das objektive Recht bestimmt den Kreis derjenigen Personen, mit denen eine staatsrechtlich vollwirksame Ehe der Mitglieder des preussischen Königshauses zulässig ist. Hieraus erwächst den Mediatisierten ebensowenig ein subjektives Recht, wie etwa die Häuser Habsburg und Holstein-Gottorp ein solches aus der preussischen Hausgesetzgebung haben. Das Recht der Ebenbürtigkeit, d. h. das Recht der Damen mediatisirter Häuser, von preussischen Prinzen geheiratet werden zu können, ist ebensowenig eine subjektive

¹⁴⁾ Nach russischem Hausrechte sind z. B. die Mediatisirten dem russischen Kaiserhause nicht ebenbürtig und kein deutsches Gesetz kann dies ändern. Vgl. Eichmann, Das kaiserliche russische Thronfolge- und Hausgesetz im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3 (1888), S. 264.

Berechtigung wie das Recht jedes preußischen Untertanen, in der preußischen Klassenlotterie spielen und gewinnen zu können.

Das Recht der Ebenbürtigkeit ist sämtlichen Mediatisierten ohne Rücksicht darauf, ob sie in Preußen oder überhaupt noch eine Standesherrschaft besitzen, beigelegt worden. Ebenbürtig mit dem preußischen Königshause sind also auch die nichtpreußischen Mediatisierten und diejenigen, welche ihre Standesherrschaft aufgegeben haben.

2. Ehrenrechte¹⁶⁾. Zusage Bundesbeschlusses vom 18. August 1825¹⁶⁾ sollte den ehemals reichsständischen Familien ein ihrer Ebenbürtigkeit angemessener Titel und Rang und zwar den Fürsten das Prädikat „Durchlaucht“ und nach dem Beschlusse vom 13. Februar 1829¹⁷⁾ den Häuption der gräflichen Familien das Prädikat „Erlaucht“ erteilt werden. Dies wurde in Preußen durchgeführt durch die Kabinettsorder vom 21. Februar 1832¹⁸⁾. Die Kabinettsorder vom 3. März 1833¹⁹⁾ legte allen den Fürstentitel führenden Mitgliedern der genannten Familien das Prädikat „Durchlaucht“ bei. Nachdem jedoch die Kabinettsorder vom 22. Oktober 1861 auch den bloß landfässigen Fürsten mit Ausnahme des Fürstbischofs von Breslau, der das Prädikat „Fürstliche Gnaden“ führt, das Prädikat „Durchlaucht“ beigelegt hat, besteht in dieser Hinsicht zwischen den ehemals reichsständischen und den landfässigen Fürsten kein Unterschied mehr. Dagegen ist das Prädikat „Erlaucht“ ausschließlich den Häuption der ehemals reichsständischen Familien vorbehalten.

Da nach dem Bundesbeschlusse der Rang und Titel den Mediatisierten wegen ihrer Ebenbürtigkeit mit den regierenden Häusern beigelegt werden sollte, so erscheinen jene Prädikate als ein Ausfluß der Zugehörigkeit der Mediatisierten zu dem hohen Adel Deutschlands. Diese Eigenschaft ist aber von dem gegenwärtigen Besitze einer Standesherrschaft überhaupt unabhängig. Rang und Titel müssen demnach als rein persönliche Ehrenrechte auch den in Preußen nicht standesherrlich begüterten Mediatisierten beigelegt werden. Mediatisierte, welche nicht preußische Untertanen sind, genießen wie alle

¹⁶⁾ Mehm, Prädikat- und Titelrecht der deutschen Standesherrn, München 1905.

¹⁷⁾ Plücker, Quellenammlung N. 32.

¹⁸⁾ U. a. D. Nr. 33.

¹⁹⁾ G.-G. 1832, S. 129.

²⁰⁾ G.-G. 1833, S. 29.

fremden Staatsangehörigen im Inlande den ihnen nach dem Rechte ihres Heimatsstaates zustehenden Titel und Rang.

3. Das Recht der Autonomie²⁰⁾. Die Bundesakte erklärt, daß nach den Grundsätzen der früheren deutschen Verfassung die noch bestehenden Familienverträge aufrecht erhalten werden sollen und sichert ferner den Standesherrn die Befugnis zu, über ihre Güter und Familienverhältnisse verbindliche Verfügungen zu treffen, die jedoch dem Souverän vorgelegt und bei den höchsten Landesstellen zur allgemeinen Kenntnis und Nachachtung gebracht werden müssen. Die bisher dagegen erlassenen Verordnungen sollen auf künftige Fälle nicht mehr anwendbar sein. Dieser Grundsatz der Familienautonomie ist anerkannt in der preussischen Gesetzgebung, in den mit den einzelnen Standesherrn auf Grund der Verordnung vom 12. November 1855 abgeschlossenen Verträgen, in den betreffenden hannoverschen und kurhessischen Verordnungen und den auf Grund des Gesetzes vom 15. März 1869 ergangenen Gesetzen. Hiernach bedürfen jedoch sowohl die älteren wie die neueren Familienverträge, um vor den Gerichten verbindliche Kraft zu erhalten, der königlichen Genehmigung. Diese soll aber nicht versagt werden, wenn darin weder gegen die Rechte dritter noch gegen die Landesgesetze etwas enthalten ist. Soweit erforderlich, ist der Inhalt durch die Landesbehörden zur allgemeinen Kenntnis und Nachachtung zu bringen.

Da diese Rechtsätze sowohl in den Rezessen mit den einzelnen Standesherrn wie in den übrigen Rechtsnormen anerkannt sind, können sie als gemeines preussisches Recht betrachtet werden. Zweifelshaft könnte nur bei der Bestimmung der Bundesakte, daß die bisher gegen die Familienautonomie erlassenen Anordnungen auf künftige Fälle nicht anwendbar sein sollen, erscheinen, ob sich dies bloß auf Errichtung neuer Familienstatuten oder auch auf die Aufrechterhaltung der älteren, in der Rheinbundszeit bereits beseitigten bezieht²¹⁾. Ent-

²⁰⁾ Vgl. L o e n i n g, Die Autonomie der standesherrlichen Häuser Deutschlands nach dem Recht der Gegenwart, Halle 1905; V e r t m a n n, Die standesherrliche Autonomie im heutigen deutschen bürgerlichen Recht, Erlangen 1905; H e ß, Der Einfluß des B. G.-B. auf die Autonomie der deutschen Standesherrn in theoretischer und praktischer Beziehung, Darmstadt 1909.

²¹⁾ Für letztere Alternative namentlich B a d a r i ä, Et.-N., Bd. 1. § 98, Anm. 4; dagegen P e r n i c e, Observ. de principum comitumque subjectorum juris privati mutata ratione, Halae, 1827.

scheidend ist für das preussische Staatsrecht, daß die Bundesakte nicht unmittelbar geltendes Recht für Preußen festsetzen konnte, sondern nur eine Verbindlichkeit für die Staatsgewalt zum Erlasse entsprechender Rechtsnormen. Sollte daher auch der Bundesakte der weitergehende Sinn beizulegen sein, so hat doch jedenfalls die preussische Gesetzgebung dies nirgends ausgesprochen. Ohne eine solche ausdrückliche Bestimmung ist jedoch anzunehmen, daß die einmal in der Rheinbundszeit aufgehobenen Familienverträge aufgehoben bleiben und nur durch Neuerrichtung wieder in Kraft treten können.

Den Inhalt der Familienautonomie bildet die Aufhebung einiger die anderen Staatsangehörigen bindenden privatrechtlichen Normen zwingender Natur, namentlich des Eherechtes und Erbrechtes, für die Mediatisierten und damit eine Erweiterung der Befugnis, privatrechtliche Verfügungen zu treffen. Juristisch hat die Familienautonomie denselben Charakter, wie die allgemeine privatrechtliche Zulässigkeit der Eingehung von Verträgen oder der Errichtung von Testamenten. Aus diesen Privatrechtsnormen ergibt sich keinerlei subjektives Recht des Einzelnen, Rechtsgeschäfte einzugehen. Das subjektive Recht erwächst erst aus dem eingegangenen Rechtsgeschäfte. Ebenso ergibt sich ein subjektives Recht der Mediatisierten nicht aus der staatlichen Rechtsnorm über die Familienautonomie, sondern erst aus der autonomen Satzung. Diese Satzung ist privatrechtlich und ebenso das sich daraus ergebende subjektive Recht.

Die Familienautonomie stand nach dem Reichsherkommen allen Familien des hohen Adels zu²²⁾. Sie muß deshalb nicht als eine Folge der Herrschaft über Land und Leute, sondern als eine solche des hohen Adelsstandes gelten. Deshalb kann sie als persönliches Vorrecht auch von den in Preußen nicht standesherrlich begüterten mediatisierten Familien mit rechtlicher Wirkung für das Inland geltend gemacht werden²³⁾. Andererseits ist aber die Familienautonomie der preussischen Standesherrn auch für andere deutsche Staaten anzuerkennen, soweit sie eine Autonomie der Mediatisierten zulassen.

In welcher Weise von der Familienautonomie Gebrauch zu machen ist, ob durch Vertrag der einzelnen Familienmitglieder oder

²²⁾ Vgl. Pütter, Erörterungen und Beispiele des deutschen Staats- und Fürstenrechtes, Heft 2; Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechtes, Abt. 3, S. 489 ff.

²³⁾ Dagegen Golther a. a. O.

durch einseitige Verfügung des Familienoberhauptes, beantwortet sich nach den einzelnen Hausverfassungen. Das Herkommen ist jedenfalls für den Familienvertrag.

In einzelnen Punkten war die Familienautonomie der Mediatiferten in neuerer Zeit aufgehoben worden durch das Reichsrecht. Das Personenstandsgesetz vom 6. Februar 1875²⁴⁾ hatte für die Erfordernisse der Eheschließung, die Gerichtsbarkeit in Ehesachen, Stellvertretung der Verlobten und Aufgebot nur den Landesherren, den Mitgliedern der landesherrlichen Familien und der fürstlichen Familie Hohenzollern die besonderen Bestimmungen der Hausgesetze und Observanzen vorbehalten, nicht dagegen für die mediatiferten Familien. Diese sind damit dem gemeinen Eherechte unterstellt worden und können daher auch nicht mehr die Ehe eines Mitgliedes ihres Hauses mit einem Nichtebenbürtigen ausschließen. Für die früher geschlossenen Ehen der Mediatiferten behalten dagegen ihre Hausgesetze ihre Verbindlichkeit, da die Ehen unter ihrer Herrschaft eingegangen wurden²⁵⁾. Ebenso war die Autonomie der Mediatiferten, soweit nach ihr der Erlaß von Bestimmungen über den Großjährigkeitsstermin zulässig war, aufgehoben durch das Reichsgesetz vom 17. Februar 1875²⁶⁾, welches nur für die Landesherren, die Mitglieder der landesherrlichen Familien und der fürstlichen Familie Hohenzollern hausverfassungsmäßige Bestimmungen über den Beginn der Großjährigkeit vorbehält. Dagegen hatte die preussische Vormundschaftsordnung vom 5. Juli 1875 nach § 101 die nach dem bisher geltenden Privatfamilienrechte der Häupter und Mitglieder der früher reichsständischen Familien begründeten Rechte nicht berührt. Erst das E.-G. Art. 58 zum B. G.-B. behält in Ansehung der Familienverhältnisse und der Güter der Mediatiferten und der ihnen gleichgestellten Familien die Vorschriften der Landesgesetze und innerhalb ihres Rahmens der Hausverfassungen wieder vor. Die zwischen 1875 und 1900 begründeten Rechtsverhältnisse in bezug auf Ehe und Großjährigkeit sind aber nach gemeinem Rechte zu beurteilen. Als auch für die Zukunft

²⁴⁾ R.-G.-Bl. 1875, S. 23.

²⁵⁾ Deshalb war z. B. die Entsch. des Reichsgerichts in Zivils., Bd. 2, S. 145, vom 7. Mai 1880 in Sachen des Fürsten zu Sahn-Wittgenstein-Sahn gegen die Witwe seines Bruders, geb. Lilienthal, gerechtfertigt.

²⁶⁾ R.-G.-Bl. 1875, S. 71.

beseitigt ist die Autonomie auf diesen Gebieten nicht zu betrachten, weil Reichsgesetze den Landesgesetzen nur vorgehen, sie nicht aufheben, das Landesrecht mit Beseitigung des reichsrechtlichen Hindernisses also von selbst wieder in Kraft tritt.

4. Die Freiheit von der Militärpflicht war den in der Bundesakte eingegangenen Verpflichtungen entsprechend den Mediatisirten in allen deutschen Staaten gewährt worden und ist nunmehr reichsgesetzlich anerkannt durch das Gesetz vom 9. November 1867 betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienste²⁷⁾. Der Zweifel, ob die Befreiung der Mediatisirten nur in dem Staate stattfindet, wo sie bzw. ihr Familienhaupt standesherrlich begütert sind, oder in allen deutschen Staaten, erledigt sich jetzt in letzterem Sinne durch die positive Bestimmung des Gesetzes. Daß die Militärfreiheit kein subjektives Recht ist, ergibt sich schon daraus, daß jede Beziehung auf eine andere Person, der gegenüber das Recht Platz griffe, fehlt. Es handelt sich lediglich um die Nichterstreckung der Militärpflicht auf die Mediatisirten durch das objektive Recht.

5. Privilegierter Gerichtsstand. Der privilegierte Gerichtsstand der Standesherrn, welcher bis zum 1. Oktober 1879 noch allgemeinen Rechtsens war, ist aufgehoben durch die Reichsjustizgesetze. In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten genießen die Mediatisirten keinerlei Sonderstellung mehr. Das Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze § 7 hat nur das landesgesetzlich den Standesherrn gewährte Recht auf Austräge unberührt gelassen. In Preußen hatte die Instruktion vom 30. Mai 1820 in Strafsachen mit Ausnahme der im königlichen Dienste begangenen Verbrechen den Häuptern der standesherrlichen Familien, sofern sie nicht den Gerichtsstand vor einem Obergerichte vorzogen, einen privilegierten Gerichtsstand vor Austrägalgerichten zugesichert, deren Entscheidungen der königlichen Bestätigung bedurften, gegen die jedoch kein Rechtsmittel zulässig war. Dies ist anerkannt durch die späteren Rezesse und in den neuen Provinzen²⁸⁾. In Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit besteht nach

²⁷⁾ B. G.-Bl. S. 131.

²⁸⁾ Ausführliche Bestimmungen über Verfahren und Bildung des Austrägalgerichtes enthält die Instruktion § 17. Weßhalb die Austrägalinstanz auf preußische Standesherrn beschränkt sein soll, wie Goldschmidt a. a. O. S. 157 annimmt, vermag ich nicht einzusehen.

§ 189 R.=G. vom 20. Mai 1898 über die freiwillige Gerichtsbarkeit Art. 138 des preuß. R.=G. vom 21. September 1899 der privilegierte Gerichtsstand fort, der sich jetzt auf Vormundschafsfachen (Oberlandesgericht) und Nachlassfachen (das vom Standesherrn bestimmte Gericht) beschränkt.

• Es liegt hier eine Bestimmung über den Gerichtsstand vor. Ein subjektives Recht kann hieraus den Mediatisierten ebensowenig erwachsen, wie der Mörder ein solches hat, von dem Schwurgerichte, der Einbrecher, von der Strafkammer abgeurteilt zu werden, indem es bei diesem Rechte an jeder Beziehung zu anderen Personen fehlen würde. Da die Gesetzgebung das Recht auf Austräge keineswegs auf die in Preußen standesherrlich begüterten Mediatisierten beschränkt, dieses Recht auch mit der Standesherrschaft nicht im geringsten Zusammenhang steht, so ist es als ein persönliches, auch den nicht-preussischen Mediatisierten in Preußen zustehendes aufzufassen.

6. Persönliche Steuerfreiheit. Auf Grund der Zusicherung der Bundesakte, daß die Standesherrn und ihre Familien in dem Staate, zu dem sie gehörten, die privilegierteste Klasse, insbesondere in Ansehung der Besteuerung bilden sollten, hatte die preussische Verordnung vom 21. Juni 1815²⁹⁾ die Mediatisierten für ihre Personen und Familien von gewöhnlichen Personalsteuern, nicht jedoch von außerordentlichen, Kriegssteuern und indirekten Abgaben befreit. Nachdem die Klassensteuerbefreiung der Mediatisierten durch Gesetz vom 7. Dezember 1849³⁰⁾ aufgehoben, und in dem Gesetze vom 1. Mai 1851 über die klassifizierte Einkommen- und Klassensteuer³¹⁾ eine neue Befreiung nicht ausgesprochen war, ordnete eine auf Grund des Verfassungsgesetzes vom 10. Juni 1854 an das Staatsministerium erlassene Rabinettssorder vom 16. März 1857³²⁾ die Wiederherstellung der Befreiung von Personalsteuern an. In Hannover war zwar den Häusern Arenberg und Bentheim eine Personalsteuerfreiheit zugesichert worden. Die Verordnung vom 21. Juli 1848³³⁾

²⁹⁾ G.-G. 1815, S. 105.

³⁰⁾ G.-G. 1849, S. 436.

³¹⁾ G.-G. 1851, S. 194.

³²⁾ Die Rabinettssorder ist nicht publiziert, sondern nur aus den Landtagssverhandlungen bekannt. Vgl. Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1865, Bd. V, Aktenstücke Nr. 71, S. 587 ff.

³³⁾ G.-G. für Hannover 1848, Abt. 1, S. 205.

hob jedoch die Steuerfreiheiten des Hauses Bentheim auf. Ebenso gewährte das preussische Gesetz vom 27. Juli 1875³⁴⁾ dem herzoglichen Hause Arenberg keinerlei Befreiung von persönlichen Steuern mehr. In Hessen-Nassau sind die bisherigen Befreiungen der Standesherrn und ihrer Familien von Personalsteuern durch Einführung des preussischen Gesetzes vom 1. Mai 1851 über die klassifizierte Einkommen- und Klassensteuer (Verordnungen vom 28. April und 11. Mai 1867), welche keine Steuerbefreiungen der Standesherrn kennen, hinfällig geworden. Soweit die Freiheit von Personalsteuern noch bestand, ist sie durch Gesetz vom 18. Juli 1892 gegen Entschädigung aufgehoben. Die Befreiungen von der Gemeindeeinkommensteuer bestehen nach § 40 Komm.-Abg.-Ges. vom 14. Juli 1893 fort, sind aber nach § 21 a. a. O. zum zwanzigfachen Betrage der Jahressteuer ablösbar. Die Befreiung steht einem Mediatifirten nur da zu, wo er bisher schon ein wohl erworbenes Recht darauf hatte, kann jedenfalls, da das Komm.-Abg.-Ges. eine allgemeine Befreiung der Mediatifirten nicht kennt, von ihnen nicht neu in Anspruch genommen werden. Auf dem Gebiete der indirekten Steuern bestehen überhaupt keine Befreiungen³⁵⁾. Die Streitfrage, ob die in den alten Provinzen nicht standesherrlich begüterten Mediatifirten eine Freiheit von Personalsteuer für sich in Anspruch nehmen können, hat damit ihre Bedeutung verloren³⁶⁾.

7. Freiheit der Aufenthaltswahl. Die Bundesakte hatte den Mediatifirten die unbeschränkte Freiheit, ihren Aufenthalt in jedem zu dem Bunde gehörigen und mit ihm in Frieden lebenden Staate zu nehmen, zugesichert. Diese Freiheit ist jedoch gegenwärtig reichs- und landesrechtlich auch allen übrigen Staatsangehörigen eingeräumt, und eine Beschränkung der Auswanderung nur aus Rücksichten der Wehrpflicht zulässig, die jedoch für die Mediatifirten nicht besteht. Die Freiheit der Aufenthaltswahl ist daher jetzt kein Vorrecht der Mediatifirten vor anderen Staatsangehörigen mehr.

³⁴⁾ G.-G. 1875, S. 327.

³⁵⁾ Die von *Mönnke-Born*, Pr. St.-R., Bb. 2, S. 49 behauptete Freiheit vom Erbschaftsstempel besteht nach § 5 des Stempelsteuergesetzes vom 31. Juli 1895 nicht mehr.

³⁶⁾ Daher hat z. B. das Berliner Stadtgericht 1866 den Anspruch des Herzogs von Ujest, Fürsten von Hohenlohe-Dehringen, auf Mietssteuerfreiheit als unbegründet zurückgewiesen. Vgl. *Böpfel*, Standesherrn, S. 116.

Wollte man dagegen unter der Freiheit der Aufenthaltswahl auch das Recht des beliebigen Eintrittes in fremde, d. h. außerdeutsche Zivil- und Militärdienste verstehen, wie dies z. B. in der bayerischen Deklaration vom 19. März 1807 anerkannt ist, so steht dem gegenwärtig das Gesetz vom 1. Juni 1870 über den Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit entgegen. Dieses knüpft an den Eintritt in ausländische Staatsdienste ohne Erlaubnis der Regierung unter Umständen den Verlust der Staatsangehörigkeit, ohne eine Ausnahme bezüglich der Standesherrn zu machen. In den deutschen Staaten sind aber nach Art. 4 der Reichsverfassung nicht nur die Standesherrn, sondern alle Reichsangehörigen zur Bekleidung öffentlicher Aemter in gleicher Weise berechtigt.

Die Freiheit der Aufenthaltswahl hat daher mit allen ihren Folgen gegenwärtig aufgehört, ein Vorrecht der Standesherrn zu sein.

§ 53. Die dinglichen Rechte der Mediatisierten.

Die dinglichen Rechte der Mediatisierten sind die Reste ihrer früheren Herrschergewalt über das ihrer Landeshoheit unterstehende, früher reichsunmittelbare Gebiet, an das die Reichsstandschaft geknüpft war. Die dinglichen Vorrechte können daher den Mediatisierten nur dann zustehen, wenn sie noch ein derartiges Gebiet besitzen und in dem Staate, in dem sie eine Standesherrschaft besitzen. Der Besitz des standesherrlichen Gebietes ist aber nicht aufzufassen als der Besitz der Domänen, an welche die Herrschaftsrechte subjektiv dinglich angeknüpft wären. Die Standesherrlichkeit ist keine Patrimonialherrschaft, sondern der Rest einer Herrschaft über Land und Leute, ein Inbegriff mehrerer selbständigen Rechte. Subjektiv dinglich an die Domänen geknüpft war nur die Freiheit von Grundsteuern. Es ist daher sehr wohl denkbar, daß ein Standesherr seine Domänen veräußert und doch die übrigen dinglichen Rechte über sein Gebiet behält¹⁾.

Im Gegensatz zu den persönlichen Rechten, denen durchweg der Charakter der subjektiven Berechtigung abgesprochen werden mußte, ist der Kern der dinglichen Rechte, welche sich entwickelt haben aus der früheren Herrschaft über Land und Leute, ebenso ein subjektives

¹⁾ Als Analogon ist hier zu erinnern an die Fortführung der Grundbuchblätter der Mittergüter nach deren vollständiger Parzellierung wegen noch fortbestehender grundherrlichen Rechte an den Bauergütern.

Recht gegenüber den Staatsangehörigen wie die Staatsherrschaft selbst. Wo freilich die neuere Gesetzgebung jedes unmittelbare Herrschaftsrecht der Standesherrn beseitigt und ihnen nur ein Recht, vor Ernennung gewisser Beamten gehört zu werden, zugestanden hat, kann von einer subjektiven Berechtigung nicht mehr die Rede sein.

Der in anderen Staaten, namentlich Bayern und Baden gemachte Versuch, die Domänen wie die Standesherrschaft als Lehen des Landesherren zu behandeln, ist in Preußen durch die Gesetzgebung, die Instruktion vom 30. Mai 1820, positiv zurückgewiesen worden²⁾. Die Häupter der Familien haben jedoch bei jeder königlichen Regierungsveränderung sowie bei jeder Erbfolge in die Standesherrschaft dem Könige und seinen Nachfolgern in der Regierung die Huldigung zu leisten.

1. Gerichtsherrliche und Regierungsrchte. Die deutsche Bundesakte Art. 14 Nr. 3d hatte in dieser Beziehung den Standesherrn zugesichert die Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerechtigkeitspflege in erster und, wo die Besizung groß genug war, in zweiter Instanz, der Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei und Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen, auch über milde Stiftungen, jedoch nach Vorschrift der Landesgesetze, welchen sie sowie der Militärverfassung und Oberaufsicht der Regierung über jene Zuständigkeiten unterworfen bleiben sollten. Demgemäß hatte auch die preußische Gesetzgebung, insbesondere die Verordnung vom 21. Juni 1815 und die Instruktion vom 30. Mai 1820, den Standesherrn eine umfassende Verwaltung und Gerichtsherrlichkeit nach Maßgabe der staatlichen Gesetze und unter Aufsicht der staatlichen Behörden eingeräumt. Insbesondere hatten sie die Polizei „bis zu der Grenze, wie solche von den Provinzialregierungen durch die Landräte verwaltet wird“, die Aufsicht über die Kommunalverwaltung, Kirchen, Schulen und milde Stiftungen, die Gerichtsbarkeit erster Instanz und, sofern sie früher die Gerichtsbarkeit zweiter Instanz gehabt und sie imstande waren, die Gerichte entweder allein oder in Verbindung mit ihren Agnaten nach Vorschrift der Landesgesetze zu besetzen, auch zweiter Instanz³⁾. Nachdem durch Erlaß der Verfassungsurkunde diese Rechte zeitweise aufgehoben waren, wurden durch die auf Grund der Ver-

²⁾ Vgl. Seffter . a. a. O. S. 173.

³⁾ Vgl. Born hat, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 440.

fassungsdeklaration vom 10. Juni 1854 und der Verordnung vom 12. November 1855 abgeschlossenen Rezesse zwar die Regierungsrechte der Standesherrn im allgemeinen wiederhergestellt. Dagegen blieb die standesherrliche Gerichtsbarkeit aufgehoben und die Rezesse gewährten den Standesherrn als Ersatz ein Präsentationsrecht für einige Richterstellen an den in ihrem Gebiete belegenen Kreisgerichten.

In Hannover besaß der Herzog von Arenberg eine umfassende Verwaltung, die Gerichtsbarkeit erster Instanz, welche durch herzogliche Amtsgerichte ausgeübt wurde und Anteil an der durch ein „Königlich Hannoversches und herzoglich Arenbergisches Gesamt-Obergericht“ ausgeübten Gerichtsbarkeit zweiter Instanz⁴⁾. Dagegen hatte der Fürst von Bentheim durch einen im Jahre 1848 abgeschlossenen Vertrag auf alle Regierungsrechte mit Ausnahme des Patronats verzichtet. In Hessen-Nassau bestanden Regierungs- oder gerichtsherrliche Rechte der Standesherrn bei der Vereinigung von Hessen und Nassau mit Preußen nicht, in Kurhessen insbesondere, wo sie den Standesherrn früher eingeräumt waren, hatte sie das Gesetz vom 13. November 1849⁵⁾ aufgehoben.

Nachdem das Gesetz vom 27. Juli 1875 auch die eigene Gerichtsbarkeit des Herzogs von Arenberg beseitigt hatte, bestanden als Rest der früheren standesherrlichen Gerichtsbarkeit bis zum 1. Oktober 1879 nur noch die Präsentationsrechte der Standesherrn für die Gerichte ihres Gebietes in den alten Provinzen Preußens. Diese Rechte sind nunmehr reichsgesetzlich aufgehoben durch § 15 Abs. 1 und 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes:

„Die Gerichte sind Staatsgerichte.

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

Damit ist jeder Rest einer standesherrlichen Gerichtsbarkeit beseitigt.

⁴⁾ Die Justizverfassung war nach Trennung der Justiz von der Verwaltung geregelt worden durch die Verordnung vom 8. August 1852 — G.-G. für Hannover 1852, Abt. 1, S. 237.

⁵⁾ G.-G. für Kurhessen 1849, S. 125.

Ebenso haben die Regierungsrechte der Standesherrn eine völlige Umgestaltung und der Aufhebung fast gleichkommende Abschwächung erfahren durch die neuere Verwaltungs-gesetzgebung.

In den drei Stolberger Grafschaften wurde die anfangs für diese Gebiete suspendierte Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 durch ein besonderes Gesetz vom 18. Juni 1876⁶⁾ vom 1. Oktober 1876 ab eingeführt mit der Maßgabe, daß die Ernennung der Amtsvorsteher und deren Stellvertreter und die Bestellung kommissarischer Amtsvorsteher in den gedachten Grafschaften nach Anhörung des betreffenden Besitzers derselben und die Ernennung des Landrates des Kreises Wernigerode nach Anhörung des Grafen zu Stolberg-Wernigerode erfolgen sollte, beides jedoch unbeschadet des dem Kreistage zustehenden Vorschlagsrechtes. Außerdem wurden die drei Stolberger Grafen ermächtigt, das ihnen in dem Kreise Wernigerode bzw. Sangerhausen zustehende Recht der Teilnahme an der Kreistagswahl im Verbands der größeren Grundbesitzer gleich den Mitgliedern regierender Häuser durch Stellvertreter auszuüben. Die gesamte innere Verwaltung ging demnach von den gräflichen auf staatliche Organe über, die gräflichen Polizeioberbeamten, Medizinal- und Lokalbeamten, sowie die gräfliche Regierung und das mit ihr verbundene Medizinalkollegium zu Wernigerode traten außer Wirksamkeit. Die dadurch verfügbaren gräflichen Beamten sind entweder mit ihrem derzeitigen Rang und Gehalt in den unmittelbaren Staatsdienst übernommen oder in den Ruhestand versetzt worden.

In Hannover hatte der Fürst von Bentheim 1848 vertragsmäßig auf seine Regierungsrechte verzichtet, während die des Herzogs von Arenberg fortbestanden. Auch diese wurden jedoch durch das Gesetz vom 27. Juli 1875 betreffend den standesherrlichen Rechtszustand des Herzogs von Arenberg wegen des Herzogtums Arenberg-Meppen⁷⁾ aufgehoben. Gerichtsbarkeit und obrigkeitliche Verwaltung im Herzogtume gingen vorbehaltlich der im Rechtswege geltend zu machenden Entschädigung auf den Staat über, der die herzoglichen Beamten entweder in den Staatsdienst übernahm oder pensionierte. In Hannover bestanden also keinerlei standesherrliche Regierungsrechte mehr. Die hannöversche Kreisordnung vom 6. Mai 1884⁸⁾ kennt daher auch

⁶⁾ G.-G. 1876, S. 245.

⁷⁾ G.-G. 1875, S. 325.

⁸⁾ G.-G. 1884, S. 181.

keine Ernennung der Verwaltungsbeamten nach Anhörung der Standesherrn. Sie räumt nur dem Herzoge von Arenberg in den Kreisen Meppen, Aschendorf und Hümmeling, dem Herzoge von Loos-Corswaren im Kreise Lingen, dem Fürsten von Bentheim im Kreise Bentheim, dem Grafen von Stolberg-Bernigerode und dem Grafen von Stolberg-Stolberg im Kreise Ilfeld das Recht zur Teilnahme an den Kreistagswahlen durch Stellvertreter ein (§ 53).

In Hessen-Nassau bestanden schon im Jahre 1866 keinerlei standesherrliche Regierungsrechte mehr. Die hessen-nassauische Kreisordnung vom 7. Juni 1885⁹⁾ gewährt daher in § 54 den Mitgliedern des nassauischen und hessischen Fürstenhauses sowie der fürstlichen und gräflichen ehemals reichsunmittelbaren Familien lediglich die Stellvertretungsbefugnis für die Kreistagswahlen, und zwar allgemein ohne Beschränkung auf bestimmte Kreise. In Hessen-Nassau ist also die Vertretungsbefugnis ein persönliches Vorrecht der Mediatisierten.

Dagegen hat § 99 der westfälischen Kreisordnung vom 31. Juli 1886¹⁰⁾ außer der wie in Hessen-Nassau rein persönlichen Stellvertretungsbefugnis statt der den betreffenden Standesherrn noch zustehenden Regierungsrechte in denjenigen Amtsbezirken des Kreises Wittgenstein, zu welchen standesherrliche Besitzungen der Fürsten von Sayn-Wittgenstein-Hohenstein und von Sayn-Wittgenstein-Berleburg gehören, die Ernennung der Amtmänner nach Anhörung des Fürsten von Sayn-Wittgenstein-Hohenstein bzw. des Fürsten von Sayn-Wittgenstein-Berleburg vorgeschrieben, jedoch unbeschadet des sonst bei Ernennung der Amtmänner zu beobachtenden Verfahrens. Eine Berücksichtigung der übrigen westfälischen Standesherrn war nicht erforderlich, da diese entweder bereits früher auf sämtliche Regierungsrechte gegen Entschädigung Verzicht geleistet oder seit dem Jahre 1848 solche tatsächlich nicht mehr ausgeübt hatten¹¹⁾.

⁹⁾ G.-S. 1885, S. 193.

¹⁰⁾ G.-S. 1886, S. 217.

¹¹⁾ Zu der ersten Klasse gehören der Herzog von Arenberg wegen Medlinghausen durch Uebereinkunft vom 29. November 1824, die dem Herzoge nur Patronat und Vergregal vorbehielt; der Herzog von Croÿ durch Vertrag vom 20. Februar 1827 mit Vorbehalt des Patronatsrechtes; der Fürst zu Salm-Horstmar durch Vertrag vom 8. Februar 1829; der Fürst zu Salm-Salm durch Vertrag vom 16. November 1826 vorbehaltlich des Patronates, der Präsentation des Justizpersonals, der Ernennung des Bürgermeisters und eines Polizeidieners der Stadt Au-

Ebenso besteht in der Rheinprovinz nach der rheinischen Kreisordnung vom 30. Mai 1887¹²⁾ § 99 für die Standesherrn und ihre Familienmitglieder allgemein die persönliche Stellvertretungsbefugnis wie in Hessen-Nassau für die Kreistagswahlen. Fernerhin soll der Landrat des Kreises Neuwied und der des Kreises Weylar unbeschadet des dem Kreistage zustehenden Vorschlagsrechtes nach Anhörung des Fürsten zu Wied bzw. der Fürsten zu Solms-Braunfels und zu Solms-Hohensolms-Lich ernannt werden. Endlich erfolgt in den Landeshauptstädten der Kreise Neuwied und Weylar, zu denen standesherrliche Besitzungen der drei genannten Fürsten gehören, die Ernennung und kommissarische Bestellung der Bürgermeister nach Anhörung der Fürsten. Nur in betreff der Ernennung der Vorsteher der aus Besitzungen der gedachten Fürsten gebildeten Kommunalverbände hat es bei der Bestimmung der mit ihnen geschlossenen Bezirke sein Bewenden behalten.

Die Regierungsrechte der Standesherrn auf dem Gebiete der inneren Verwaltung sind damit im allgemeinen beseitigt. Als Ersatz der früheren Regierungsrechte besteht die Verpflichtung der Regierung, die Standesherrn vor der Ernennung gewisser Verwaltungsbeamten ihrer Gebiete zu hören.

Dagegen ist den Mediatisirten eigene Vermögensverwaltung besonders der Domänen durch Beamte, die eidlich verpflichtet werden können, und die Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen, soweit sie ihnen bisher zustand, verblieben. In betreff der Einzelheiten der Kirchen- und Schulaufsicht, die grundsätzlich nicht verschieden ist von derjenigen anderer Patrone, ist auf das Verwaltungsrecht zu verweisen. Eine ausgedehntere Kirchen- und Schulverwaltung haben nur die drei Stolberger Fürsten in ihren Grafschaften durch ihre Konsistorien.

2. Die Grundsteuerfreiheit. Auf Grund des bundesrechtlich zugesicherten sogenannten Steuerprivilegiums hatte die preussische Verordnung vom 21. Juni 1815 den Mediatisirten für ihre Domänen die Grundsteuerfreiheit eingeräumt. Da die 1848 in Angriff genommene Grundsteuerreform nicht zustande kam, blieben die

holt, wovon jedoch letztere beide Vorbehalte nie zur Ausführung kamen. Seit 1848 haben keinerlei Regierungsrechte mehr ausgeübt der Fürst zu Bentheim-Steinfurt und der Fürst zu Bentheim-Tecklenburg-Oldeda.

¹²⁾ G.-S. 1887, S. 209.

Mediatisierten für ihre standesherrlichen Domänen im ungestörten Genusse der Grundsteuerfreiheit. Um den aus politischen Umwälzungen entstehenden Bedrohungen der Grundsteuerfreiheit zu entgehen, verzichteten aber verschiedene Standesherrn in den mit ihnen abgeschlossenen Rezessen gegen Entschädigung darauf. Die Gesetze über die Grund- und Gebäudesteuer vom 21. Mai 1861¹³⁾ erkannten die Steuerfreiheit der Domanalgrundstücke und der dazu gehörigen Gebäude der Mediatisierten an, soweit sie nicht selbst in besonderen Verträgen auf die Grundsteuerfreiheit Verzicht geleistet hatten, wie dies z. B. seitens des Herzogs von Arenberg für Recklinghausen, des Herzogs von Croh, der Fürsten von Salm-Salm, Salm-Horstmar und Bentheim-Tecklenburg geschehen war.

In den neuen Provinzen war nur das preussische Gesetz über die Gebäudesteuer vom 21. Mai 1861, nicht aber das über die Grundsteuer eingeführt, die vielmehr nach dem bisherigen Rechte forterhoben wurde. Nach der hannöverschen Grundsteuerverfassung fand nun eine Befreiung der Standesherrn von der Grundsteuer nicht statt, nur die Domänen des Herzogs von Arenberg waren nach der Verordnung vom 9. Mai 1826 den königlichen Domänen hinsichtlich der Grundsteuerpflicht gleichgestellt. Demgemäß sicherte auch das Gesetz vom 27. Juli 1875 dem Herzoge innerhalb des Herzogtums außer der Befreiung seiner Gebäude von der Gebäudesteuer die Freiheit zwar nicht aller Grundstücke, aber seiner Gärten von der Grundsteuer zu. Auch in Kurhessen besteht eine Befreiung der Standesherrn von der Grundsteuer nicht, wohl aber in Nassau nach dem Edikte vom 10./14. Februar 1809¹⁴⁾. Für die Gebäudesteuer ist dagegen auch in Hannover und Hessen-Nassau allein das preussische Gesetz vom 21. Mai 1861 maßgebend, welches die zu den Domanalgrundstücken der Mediatisierten gehörigen Gebäude für gebäudesteuerfrei erklärt, soweit die Standesherrn auf die Befreiung nicht vertragsmäßig verzichtet haben. Grund- und Gebäudesteuer sind jedoch seit 1893 für den Staat außer Hebung gesetzt und den Gemeinden überlassen. Ihnen gegenüber besteht die bisherige Steuerfreiheit nach § 21 des Komm.-Abg.-Ges. vom 14. Juli 1893 fort, ist aber zum zwanzigfachen Jahresbetrage ablösbar.

¹³⁾ G.-G. 1861, S. 253, 317.

¹⁴⁾ Vgl. den Abschnitt über die Grundsteuerverfassungen.

3. Einquartierungsfreiheit im Frieden nach § 4 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1868.

4. Dingliche Ehrenrechte. Die Bundesakte enthält direkt nichts von Ehrenrechten der Standesherrn in Beziehung auf ihre Gebiete, wohl aber die bayerische Verordnung vom 19. März 1807, welche seitens der Bundesstaaten den von ihnen zu treffenden Anordnungen zugrunde gelegt werden sollte. Die preussische Gesetzgebung, die Verordnung vom 21. Juni 1815 und die Instruktion vom 30. Mai 1820, bestimmt in dieser Beziehung, daß der Standesherrn und ihrer Familien in den standesherrlichen Bezirken beim Kirchengebete Erwähnung geschehen darf. Ebenso kann beim Ableben des Standesherrn, seiner Gemahlin und seines vermutlichen Nachfolgers öffentliche Trauer stattfinden vermittels Trauergeläutes und Unterlassung öffentlicher Lustbarkeiten. Endlich ist den Häuptern der standesherrlichen Familien das Recht eingeräumt, innerhalb des standesherrlichen Bezirkes aus ihren Privateinkünften Ehrenwachen zu unterhalten, die jedoch keine Befreiung von der allgemeinen Wehrpflicht genießen. Nicht erwähnt, aber selbstverständlich ist es, daß die in die Ehrenwachen eingestellten Personen in keiner Hinsicht die Ausnahmestellung staatlicher Militärpersonen einnehmen. Sie stehen daher unter der gewöhnlichen Gerichtsbarkeit, ihr Verhältnis zu dem Standesherrn gründet sich auf einen privatrechtlichen Dienstvertrag, und der Standesherr hat ihnen gegenüber keine anderen Rechte oder Disziplinar mittel als gegenüber anderen Dienern.

Diese durch die preussische Verfassungsurkunde ebenfalls mit aufgehobenen Vorrechte sind demnächst in den seit Mitte der fünfziger Jahre mit den einzelnen mediatisierten Häusern abgeschlossenen Rezessen zum großen Teile wieder hergestellt worden. In der Tat waren sie durch die Bundesakte gerechtfertigt, da diese nur die wichtigsten Rechte besonders aufzählte, im übrigen aber wegen der Einzelbestimmungen auf die bayerische Verordnung vom 19. März 1807 verwies, die derartige Rechte anerkannte.

Ähnliche Bestimmungen enthielten auch die in den Provinzen Hannover und Hessen-Nassau für die standesherrlichen Verhältnisse maßgebenden Rechtsnormen. Dementsprechend findet auch nach dem Gesetze vom 27. Juli 1875 für jedes Mitglied des herzoglichen Hauses Krenberg das Trauergeläute auf drei Wochen statt, nicht dagegen Landes trauer durch Unterlassung öffentlicher Lustbarkeiten.

5. Die Standschaft. Art. 14 Nr. 2 der deutschen Bundesakte erklärte die Häupter der mediatisierten Häuser für die ersten Standesherrn in dem Staate, zu dem sie gehörten. Vorausgesetzt war hierbei das ständische Verfassungssystem, wonach mit dem Besitze gewisser Grundstücke die persönliche Landstandschaft verbunden war. Unter der Zugehörigkeit mußte diejenige durch standesherrlichen Grundbesitz verstanden werden. Dieser bundesrechtlichen Bestimmung entsprechend hatte die ständische Gesetzgebung Preußens, wie sie jedem Rittergutsbesitzer eines Kreises das Recht persönlicher Teilnahme an den Kreistagen verlieh, so den Besitzern gewisser größeren Herrschaften, unter anderen allen standesherrlich begüterten Personen das Recht auf persönliche Teilnahme an den Provinzialständen ihrer Provinz eingeräumt¹⁵⁾. Als durch das Patent vom 3. Februar 1847 die Berufung aller Provinzialstände zu einem Vereinigten Landtage in Berlin angeordnet wurde, erhielten die Standesherrn als Mitglieder der Provinzialstände auch die Befugnis zur persönlichen Teilnahme an der Landesvertretung auf Grund ihres standesherrlichen Besitzes. Und zwar wurde aus den Besitzern der größeren Herrschaften die Herrenkurie gebildet, deren Mitglieder lediglich auf Grund ihres eigenen Besitzes an dem Vereinigten Landtage teilnahmen, während die Mitglieder der zweiten Kammer, der sogenannten Kurie der drei Stände, von der Besitzklasse, der sie angehörten, gewählt waren.

Mit der Einführung der neuen Kreis- und Provinzialordnungen ist die Befugnis der Standesherrn als solcher auf Teilnahme an den Provinziallandtagen beseitigt worden. Nur in der Provinz Posen, wo die Verwaltungsreform noch nicht durchgeführt ist, erhält sich die persönliche Standschaft der Besitzer einiger größeren Herrschaften vorläufig fort. Diese Herrschaften gehören aber nicht zu den Standesherrschaften im Sinne der Bundesakte, da Posen überhaupt keinen Teil des alten Deutschen Reiches oder des Deutschen Bundes bildete. Als letztes Vorrecht in der kommunalen Vertretung der größeren Verbände ist den Mediatisierten in den Provinzen Sachsen, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen und der Rheinprovinz die bereits erwähnte Befugnis verblieben, sich an den Wahlen der Kreistagsmitglieder durch Stellvertreter zu beteiligen.

¹⁵⁾ Vgl. Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 392.

Die Befugnis zur persönlichen Teilnahme an der Landesvertretung wurde für die Standesherrn aufgehoben mit der Einführung der konstitutionellen Staatsform, welche den Vereinigten Landtag in seiner bisherigen Gestalt überhaupt beseitigte. Nachdem jedoch durch das Verfassungsgesetz vom 7. Mai 1853¹⁶⁾ die Neubildung der ersten Kammer einer königlichen Verordnung überlassen war, erging eine solche am 12. Oktober 1854¹⁷⁾. Diese berief mit erblicher Berechtigung in die erste Kammer die nach der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 zur Standschaft berechtigten Häupter der vormaligen deutschen reichsständischen Häuser in Preußen. Damit haben die Standesherrn als Besitzer der Standesherrschaften wieder eine erbliche persönliche Mitgliedschaft an der Landesvertretung und zwar im Herrenhause erlangt. Das Wesen dieser erblichen Mitgliedschaft ist an einer anderen Stelle zu erörtern¹⁸⁾.

Die Bundesakte Art. 6 hatte endlich es der Erwägung der Bundesversammlung vorbehalten, ob den Mediatisirten einige Kuriatstimmen im Plenum der Bundesversammlung zugestanden werden sollten. Trotz der Verwendung des Nacher Kongresses hierfür ist den Mediatisirten keine Vertretung in der Bundesversammlung gewährt worden. Ebenso wenig sind sie im Bundesrate oder Reichstage des neuen Deutschen Reiches irgendwie besonders vertreten.

§ 54. Erwerb und Verlust der Vorrechte der Mediatisirten.

Erwerb und Verlust der standesherrlichen Vorrechte haben verschiedene Voraussetzungen, je nachdem es sich um die persönlichen oder dinglichen Vorrechte der Mediatisirten handelt.

Da der Genuß der persönlichen Vorrechte bedingt ist durch die Zugehörigkeit zu einer ehemals reichsunmittelbaren, zur Reichsstandschaft berechtigten Familie, also in geschichtlichen, gegenwärtig nicht mehr bestehenden Rechtszuständen wurzelt, so kann eine Verleihung des hohen Adels und der damit verbundenen Sonderstellung nicht stattfinden. Keine Macht der Erde kann Reichsunmittelbarkeit und Reichsstandschaft in einem nicht mehr bestehenden Staatswesen verleihen. Der

¹⁶⁾ G.-G. 1853, S. 181.

¹⁷⁾ G.-G. 1854, S. 541.

¹⁸⁾ Vgl. §§ 60, 61.

Erwerb der persönlichen Vorrechte der Mediatisierten erfolgt daher lediglich durch Geburt bzw., da die Frau die Rechte des Mannes teilt, durch die Verheiratung einer nicht zum hohen Adel gehörigen Frau mit einem Mediatisierten. Bezüglich der materiellen und formellen Rechtsgültigkeit der Ehe entscheiden bis zum Inkrafttreten des Personenstandsgesetzes die hausgesetzlichen Bestimmungen, seit dieser Zeit das gemeine Eherecht, vom 1. Januar 1900 ab ist für das materielle Eherecht wieder das Hausrecht vorbehalten. Der hohe Adel ist demnach ein geschlossener Geburtsstand, in den niemand auf andere Weise Aufnahme finden kann als durch Geburt oder Heirat. Die Erhebung in den Stand des hohen Adels mit den sich daran knüpfenden Rechtsfolgen durch den König wäre nicht nur rechtlich unzulässig, sondern geradezu undenkbar. Möglich wäre allerdings, daß durch einen Akt der Gesetzgebung einer nicht zu dem Kreise der vormals reichsständischen Familien gehörigen Person sämtliche persönlichen Vorrechte der Mediatisierten beigelegt würden. Abgesehen davon, daß ein solcher Akt politisch außer dem Bereiche jeglicher Wahrscheinlichkeit läge, würde er aber auch keine größere Wirksamkeit für sich beanspruchen können als ein Akt der inländischen Gesetzgebung überhaupt, d. h. für das Inland. Die Mediatisierten genießen aber, ganz abgesehen von der Sonderstellung, die ihnen die inländische Gesetzgebung einräumt, eine solche auch nach dem Rechte anderer Staaten lediglich auf Grund ihres hohen Adelsstandes. Diese über das Inland hinaus ihre Wirkung äussernde Sonderstellung würde die Gesetzgebung des Inlandes niemandem gewähren können, weil sie den hohen Adel nicht zu verleihen imstande ist, als dessen Folge jene Sonderstellung erscheint.

Wie der hohe Adel nicht durch einen Akt der Staatsgewalt erworben werden kann, so erlischt er auch nach dem bestehenden Rechte durch einen solchen nicht. Selbst der niedere Adel, der doch vom Staate verleihen wird, kann gegenwärtig vom Staate nicht mehr entzogen werden, und dieser Grundsatz greift auch für den hohen Adel Platz. Der hohe Adel kann daher nur verloren gehen mit dem Willen des Betreffenden, also durch Verheiratung einer hochadligen Frau mit einem nicht zum hohen Adel gehörigen Manne und durch einen freiwilligen Verzicht. Letzterer Fall ist besonders dann vorgekommen, wenn ein Mediatisierter eine wegen Standesungleichheit unzulässige Ehe eingehen wollte, um durch den Verzicht auf den hohen Adel die Standesgleichheit im juristischen Sinne herzustellen.

Die dinglichen Vorrechte der Mediatisirten haben dagegen zur Voraussetzung den Besitz des ehemals reichsunmittelbaren und zur Reichsstandschaft berechtigten Gebietes. Es ist dieses Erfordernis jedoch nicht streng festgehalten worden. Vielmehr hat man auch mehreren, persönlich zu den ehemals Reichsunmittelbaren gehörigen Personen für in ihrem Besitze befindliche Gebiete, die niemals Reichsunmittelbarkeit und Reichsstandschaft genossen, die dinglichen Vorrechte der Mediatisirten eingeräumt. Der bekannteste Fall sind die in der Provinz Sachsen belegenen Besitzungen der Fürsten von Stolberg, die Grafschaften Stolberg-Bernigerode, Stolberg-Stolberg und Stolberg-Rossla, die beim Untergange des alten Reiches schon nicht mehr reichsunmittelbar waren, sondern unter brandenburg-preussischer bzw. sächsischer Landeshoheit standen. Ferner gehörten hierher der Herzog von Croh wegen Döllmen, der Fürst von Bentheim-Steinfurt wegen Steinfurt und der Fürst von Bentheim-Tecklenburg wegen Rheda¹⁾. Jedenfalls sind jedoch die dinglichen Vorrechte der Standesherrn an ein bestimmtes Gebiet geknüpft. Das Haupt der Familie erwirbt die Sonderstellung mit dem Besitze des standesherrlichen Gebietes und verliert sie mit dessen Aufgabe.

Besonders in Betracht kommt hier die Aufgabe des Gebietes durch Veräußerung. Eine solche kann selbstverständlich nur nach Maßgabe des Gesetzes erfolgen, d. h. nach den dafür seitens des Staates erlassenen besonderen Rechtsfähen und nach den bestehenden Familienverträgen. Innerhalb dieser rechtlichen Schranken ist nun die Veräußerung möglich an ein anderes Mitglied der standesherrlichen Familie oder an einen Fremden.

Da die dinglichen Vorrechte den mediatisirten Familien für die in ihrem Besitze befindlichen Gebiete zugesichert sind, so ist der Uebergang des Besitzes von einem Familienmitgliede auf ein anderes ein rein innerer Vorgang, der das Verhältnis des Gebietes zum Staate nicht berührt. Die der Familie für alle ihre Glieder, sobald sie in den Besitz der Standesherrschaft kommen, zugesicherte Sonderstellung geht einfach von einem Familienmitgliede auf ein anderes über. Der Erwerber wird Haupt der Familie, der Veräußerer tritt unter die übrigen Familienmitglieder zurück.

¹⁾ Vgl. Acte final du congrès de Vienne, art. 43.

Anderz ist es dagegen, wenn ein Standesherr in gesetzlich zulässiger Weise sein Gebiet an einen Fremden veräußert. Die Instruktion von 1820 unterscheidet hier die Veräußerung der Eigentumsrechte und die der Standesherrlichkeit. Die Eigentumsrechte, namentlich Domänen und Privatgüter, können unter den gesetzlichen Voraussetzungen unbedingt veräußert werden. Wenn aber der Erwerber kein ebenbürtiges Mitglied der Familie des Veräußerers ist, so erlöschen die Befreiungen der Grundstücke von Steuern und sonstigen Lasten. Die Veräußerung der Standesherrlichkeit kann dagegen mit königlicher Genehmigung auch an ebenbürtige Mitglieder einer anderen standesherrlichen Familie erfolgen. In diesem Falle behält sich der König die nähere Bestimmung über die Wirkungen der Veräußerungen auf die bloß durch die Verordnung vom 21. Juni 1815 begründeten persönlichen Vorzüge des Veräußerers und seiner Familie vor. Da die bloß durch die Verordnung vom 21. Juni 1815 begründeten Vorzüge, d. h. solche, zu deren Erteilung die Bundesakte nicht nötigte, gegenwärtig nach dem Gesetze vom 10. Juni 1854 unzulässig sind, so ist letztere Bestimmung zweifellos hinfällig geworden. Aber auch die Uebertragung der Standesherrlichkeit an das Mitglied einer anderen Familie ist gegenwärtig unmöglich. Auch hier trifft die Voraussetzung für die Wiederherstellung der standesherrlichen Vorrechte, ihre Notwendigkeit nach der Bundesakte, nicht zu. Die standesherrlichen Vorrechte, auch die, welche als von dem Besitze des standesherrlichen Gebietes bedingt subjektiv dinglicher Natur sind, sind nicht einem unbestimmten Personenkreise, sondern nur den Mitgliedern bestimmter Familien eingeräumt worden. Die dinglichen Vorrechte sind deshalb nicht absolut dinglich, sondern in ihrem Bestande resolutiv bedingt durch den Besitz eines Mitgliedes der bestimmten Familie. Sobald das standesherrliche Gebiet an einen Fremden veräußert wird, erlöschen die daran gebundenen subjektiv dinglichen standesherrlichen Vorrechte.²⁾ Dasselbe ist für die neuen Provinzen anzunehmen. Die Veräußerung der Standesherrlichkeit als solcher an einen Fremden ist damit überhaupt unmöglich geworden. In einer solchen Veräußerung würde jedoch ein Verzicht des Berechtigten zu sehen sein und die in der Standesherrlichkeit liegenden Vorrechte durch deren Veräußerung an-

²⁾ So ist die standesherrliche Stellung des Herzogs von Loos-Corsswaren 1839 durch Uebergang des Besitzes an das Haus Lannoy-Clervaux erloschen.

einen Fremden erlöschen. Die an das standesherrliche Gebiet geknüpften dinglichen Vorrechte könnten auf einen Fremden nur durch einen Akt der Gesetzgebung übertragen werden. Ein solcher liegt jedoch politisch ebenso außerhalb des Bereiches jeder Wahrscheinlichkeit wie die Verleihung der persönlichen Vorrechte der Mediatisierten an eine nicht zum hohen Adel gehörige Person.

§ 55. Die Depossedierten¹⁾.

Die Deutsche Bundesakte hatte besondere Vorrechte nur den im Jahre 1806 und seitdem, d. h. bis zu ihrem Erlasse, mittelbar gewordenen Reichsständen zugesichert. Lediglich auf Grund dieser völkerrechtlichen Verpflichtung hatte die Landesgesetzgebung die Rechte der Mediatisierten im einzelnen bestimmt. Zu den ehemaligen Reichsständen gehören nun allerdings auch die Fürsten derjenigen Länder, welche im Jahre 1866 mit der preussischen Monarchie vereinigt wurden. Sie sind aber nicht in den Jahren 1806—1815 mittelbar geworden und genießen daher nicht die besonderen nur jenen Fürsten zugestandenen Vorrechte.

Diese Verschiedenheit liegt in der Natur der Sache begründet. Den Mediatisierten wollte man ihre Regierungsrechte nicht vollständig entziehen, sondern sie nur in einigen Beziehungen anderen Staaten unterordnen. Sie blieben daher nicht nur im Besitze ihrer Domänen, sondern auch der meisten Regierungsrechte, insbesondere der Verwaltung und der unteren und mittleren Gerichtsbarkeit, während die Rheinbundsakte nur einzelne Regierungsrechte als wesentliche Bestandteile der Souveränität den Staaten zusprach, welchen die Mediatisierten untergeordnet wurden. Im Laufe der Zeit gingen nun allerdings auch die den Mediatisierten vermöge ihrer früheren landesherrlichen Stellung verbliebenen Rechte mehr und mehr auf den Staat über. Trotzdem sind immer noch einzelne Reste übriggeblieben, welche den Gegenstand der Vorrechte der Mediatisierten vor anderen Staatsangehörigen bilden. Im Jahre 1866 fand dagegen durch die Eroberung auf einmal eine vollständige Nachfolge des erobernden Staates

¹⁾ Vgl. v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 25 ff., dessen Darstellung jedoch nicht in allen Punkten als zutreffend anerkannt werden kann; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 68 ff.; Rehm, Modernes Fürstenrecht, München 1904; Bornhak, Art. Depossedierte bei v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch.

in die Staatsgewalt des eroberten statt, so daß für die Fürsten dieser bisherigen Staaten keinerlei Regierungsrechte übrigblieben. Die Fürsten und ihre Familien verloren daher jeden Zusammenhang mit ihrem bisherigen Lande, sie wurden Untertanen wie alle anderen.

Die Stellung der einzelnen Häuser zur preussischen Staatsgewalt ist im übrigen eine verschiedene.

1. Das frühere hannöversche Königshaus bildet eine Seitenlinie des in England regierenden Königshauses, wenn auch einem anderen Stamme angehörig, da in England das Königshaus kein agnatischer Verband ist. Seine Mitglieder sind daher englische Prinzen und Prinzessinnen, bilden aber auf der anderen Seite unter sich als agnatischer Verband ein eigenes Haus. Da sie nach der Einverleibung Hannovers ihren Wohnsitz außerhalb Deutschlands verlegt haben, sind sie auch nicht preussische Staats- und deutsche Reichsangehörige geworden. Von der inländischen Gesetzgebung werden sie nur hinsichtlich ihres im Inlande belegenen Vermögens und der persönlichen Beziehungen zu diesem ergriffen.

2. Das ehemals kurhessische Haus ist in der Haupt- und Kurlinie erloschen. In Betracht kommen nur die landgräflichen Nebenlinien, deren älteste allerdings ohne die Ereignisse des Jahres 1866 jetzt Kurlinie sein würde. Sie bilden gleichzeitig Nebenlinien des großherzoglich hessischen Hauses und würden nach dessen Aussterben im Großherzogthume Hessen thronfolgeberechtigt sein. Sie gehören also noch zu einem landesherrlichen Hause im weiteren Sinne. Doch sind sie nicht der großherzoglich hessischen Familiengewalt und Hausgesetzgebung unterworfen und zwar um so weniger, als sie die ältere Linie des Gesamthauses bilden. Sie machen daher in sich ein eigenes Haus aus. An der deutschen Reichs- und preussischen Staatsangehörigkeit ist schon deshalb nicht zu zweifeln, weil sämtliche großjährigen Agnaten preussische Offiziere sind.

3. Das ehemals nassauische Herzogshaus hat am 23. November 1890 das Großherzogthum Luxemburg erworben. Seine Beziehungen zur deutschen Staatsgewalt sind daher grundsätzlich nicht staatsrechtlich, sondern völkerrechtlich. Nur hinsichtlich des im Inlande belegenen Vermögens bleibt die Zuständigkeit der deutschen Staatsgewalt erhalten.

4. Die in Deutschland ansässigen Linien des Hauses Holstein — Schleswig-Holstein-Sonderburg-Augustenburg und Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg — sind Linien des weitverzweigten Hauses

Oldenburg, das in Dänemark, Griechenland, Norwegen, Rußland und Oldenburg regiert, aber mit diesen Häusern durch keine Familiengewalt verbunden. Zu den Depossedierten gehören sie nicht, da die Linie Augustenburg zwar bis 1866 die Herrschaft über Schleswig-Holstein beansprucht, aber nie erlangt hat. Doch werden sie den Depossedierten rechtlich gleichgestellt. Sie besitzen, soweit sie in Deutschland ansässig sind, und das gilt namentlich von den Häuptern der beiden Linien, die deutsche Reichs- und preussische Staatsangehörigkeit. Die Kabinettsorder vom 3. Juli 1893 erkennt an, daß sie einen selbständigen Zweig eines in Deutschland vormalig souveränen Hauses bilden.

Das Sonderrecht der Depossedierten läßt sich wie das der Mediatisierten nur in gewissen Hauptgruppen zusammenfassen, ohne daß eine Zurückführung auf einen einheitlichen Gesichtspunkt möglich wäre. Die hiernach noch bestehenden Sonderrechte der Depossedierten sind folgende:

1. **Ebenbürtigkeit.** Nach allgemeinem Herkommen der regierenden Häuser, insbesondere auch des preussischen Königshauses, genießen die Mitglieder solcher Familien, welche früher einen erblichen Thron innehatten, aber ihrer Herrschaft entsetzt worden sind, in Beziehung auf die Ebenbürtigkeit dieselbe Stellung wie die Mitglieder noch regierender Häuser. Ueberdies ist das Haus Nassau in Luxemburg wieder ein regierendes geworden. Die anderen Depossedierten sind Seitenlinien regierender Häuser. Deshalb kann es nicht dem geringsten Zweifel unterliegen, daß die Mitglieder der depossedierten Häuser noch heute als ebenbürtig mit den regierenden Familien oder, vom Standpunkte des preussischen Staatsrechtes betrachtet, als ebenbürtig mit den Mitgliedern des preussischen Königshauses zu betrachten sind. Eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung dieser Ebenbürtigkeit ist allerdings nicht erfolgt, da eine solche vollständig überflüssig sein würde, und die preussische Hausgesetzgebung den Kreis der ebenbürtigen Personen im allgemeinen überhaupt nicht schriftlich festgestellt hat, sondern in dieser Beziehung das Herkommen, die Hausobservanz, entscheiden läßt.

2. **Titel und Rang.** Nach völkerrechtlichem Brauche behält der entthronte Herrscher für seine Person Titel und Rang. Dasselbe gilt von seinen Familienangehörigen. Sein Nachfolger darf aber nicht einen Titel annehmen, der wie der eines Königs, Großherzogs oder Kurfürsten einen fortdauernden Anspruch auf die Herrschaft bedeutet.

Das Haupt des ehemals hannöverschen Königshauses, Ernst August, hat nach dem Tode König Georgs V. nach einem Schreiben an die Mächte und Höfe vom 11. Juli 1878 unter Aufrechterhaltung seiner Ansprüche seinen englischen Peerstitel Herzog von Cumberland angenommen. Er und seine Familienangehörigen führen den Titel von kgl. Prinzen und Prinzessinnen von Großbritannien und Irland, Herzogen und Herzoginnen von Braunschweig und Lüneburg mit dem Prädikate kgl. Hoheit, aber nicht den hannöverscher Prinzen und Prinzessinnen.

Die Häupter der hessischen Linien heißen Landgrafen, die Nachgeborenen Prinzen und Prinzessinnen von Hessen mit dem Prädikate kgl. Hoheit für das Haupt der ältesten Linie, Hoheit für die übrigen.

Der Großherzog von Luxemburg hat neben diesem Titel den Hausnamen eines Herzogs zu Nassau beibehalten, ebenso heißen seine Töchter Prinzessinnen von Luxemburg und zu Nassau.

Die Häupter der beiden schleswig-holsteinischen Linien führen den Herzogstitel mit dem Prädikate Hoheit, die Nachgeborenen den Titel von Prinzen und Prinzessinnen mit dem Prädikate Durchlaucht in der Augustenburger, Hoheit in der Glücksburger Linie.

3. Autonomie. Die früher nur unvollkommen geschützte Familienautonomie ist jetzt in vollem Umfange anerkannt durch das E.-G. Art. 57 zum B. G.-B. Danach finden die Vorschriften des B. G.-B. wie auf die Landesherren, die Mitglieder der landesherrlichen Familien und des fürstlichen Hauses Hohenzollern auch auf Mitglieder des vormals hannöverschen, kurhessischen und nassauischen Fürstenhauses nur insoweit Anwendung, als nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen und der Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten. Das Reichsgesetz vom 25. März 1904²⁾ hat diese wie alle anderen reichsrechtlichen Sonderrechte der Depossedierten auch auf das herzoglich Holsteinische Fürstenhaus ausgedehnt. Die Familienautonomie der Depossedierten geht hiernach weiter als die der Mediatisierten (nicht bloß für Familienverhältnisse und Güter).

Damit werden nicht nur die bestehenden Hausgesetze und Observanzen der Depossedierten anerkannt, sondern es kann sich auch neues Hausrecht bilden. Soweit die Depossedierten die deutsche Reichsangehörigkeit nicht besitzen, entzieht sich die Fortentwicklung dieses

²⁾ R.-G.-Bl. 1904, S. 149.

Hausrechtes jeder Einwirkung der inländischen Staatsgewalt. Sie hat es als gegeben hinzunehmen, wofern nicht besondere Rechtstitel über das inländische Vermögen einer Aenderung entgegenstehen. So hat im Hause Nassau die Familienordnung vom 16. April nebst dem luxemburgischen Gesetze vom 10. Juli 1907 den Uebergang der Erbfolge auf den weiblichen Stamm nach Erlöschen des Mannsstammes bestimmt. Für die hessischen und schleswig-holsteinischen Linien ist, da das Familienhaupt keine obrigkeitliche Gewalt über die Familienmitglieder hat, ein Vertrag sämtlicher großjährigen Agnaten unter Bestätigung des Königs zu erfordern.

4. Entschädigungen. Als Entschädigung für entgangene Nutzungsrechte des Domänenvermögens haben die Depossedierten vertragsmäßig Vermögensgegenstände überwiesen erhalten, die Bestandteile des Hausfideikommisses wurden. Dies geschah durch Vertrag mit dem Könige von Hannover vom 29. September 1867³⁾, dem Landgrafen Friedrich von Hessen vom 26. März 1873, den Agnaten der Philippsthaler Linie vom 13. Dezember 1880 unter Anerkennung des Erbfolgerechtes der großherzoglichen Linie durch Vertrag vom 13. Januar 1881⁴⁾ für das durch Vertrag vom 26. März 1873 begründete Privatfamilienfideikommiss der kurhessischen Fürstenfamilie und endlich durch Vertrag mit dem Herzoge von Nassau vom 18. September 1867⁵⁾. Die Linien Schleswig-Holstein hatten zwar keine Landeshoheit und damit auch keine Nutzungsrechte an den Domänen verloren. Doch wurde anerkannt, daß sie durch die politische Entwicklung auch vermögensrechtlich geschädigt seien. Es wurde ihnen daher zwar nicht vertragsmäßig, aber gesetzlich eine Schadloshaltung zugebilligt, der Linie Augustenburg durch Gesetz vom 1. April 1885⁶⁾, der Linie Glücksburg durch Gesetz vom 27. April 1905⁷⁾.

5. Verwaltungsrrechtliche Sonderstellung.

a) Befreiung von der allgemeinen Wehrpflicht, nach § 1 des Wehrgesetzes vom 9. November 1867 allen Mitgliedern regierender Häuser zugestanden.

³⁾ Regibi und Klauhold, Staatsarchiv Bd. 14, S. 393.

⁴⁾ Vorangegangen war ein Vertrag mit dem Kurfürsten von Hessen vom 17. September 1867, Regibi und Klauhold a. a. O. S. 387, G.-S. 1881, S. 142, 153.

⁵⁾ Regibi und Klauhold, Staatsarchiv Bd. 14, S. 390.

⁶⁾ G.-S. 1885, S. 98.

⁷⁾ G.-S. 1905, S. 219.

b) Freiheit von den direkten Staatssteuern: für die Einkommensteuer nach § 3 des Einkommensteuergesetzes vom 21. Juni 1891, für die Ergänzungssteuer nach § 3 des Ergänzungssteuergesetzes vom 14. Juli 1893. Kommunalsteuerfreiheit besteht nicht.

c) Recht der Stellvertretung bei Kreistagswahlen. Nach § 51 der hessen-nassauischen Kreisordnung vom 7. Juni 1885 können sich die Mitglieder des hessischen und nassauischen Fürstenhauses bei den Kreistagswahlen in Hessen-Nassau durch Stellvertreter beteiligen.

d) Prozessuale Sonderstellung. Nach § 5 C.=G. zum G.=B.=G., § 5 C.=G. zum B.=P.=D., § 4 C.=G. zur Str.=P.=D., § 7 C.=G. zur R.=D. in Verbindung mit dem Gesetz vom 25. März 1904 finden diese Gesetzbücher auf die Depossedierten nur insoweit Anwendung, als nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen oder der Landesgesetze entgegenstehen.

Ein privilegierter Gerichtsstand besteht danach nicht, weil solcher wohl durch Landesgesetz begründet werden könnte, aber nicht begründet ist. Auch das nach § 7 C.=G. zum G.=B.=G. den Standesherrn gewährte Recht auf Austräge greift nicht Platz, weil die Depossedierten eben nicht Standesherrn sind⁸⁾.

Wohl aber genießen sie die sonstigen prozessualen Sonderrechte nach §§ 219, 375, 479, 482 B.=P.=D., § 71 Str.=P.=D. der Zeugenvernehmung in ihrer Wohnung und der Eidesleistung durch Unterschriften der Eidesformel sowie nach § 219 B.=P.=D. überhaupt der Entbindung vom persönlichen Erscheinen vor Gericht.

§ 56. Das fürstliche Haus Hohenzollern¹⁾.

Der gemeinsame Stammvater des königlichen und des fürstlichen Hauses Hohenzollern war wahrscheinlich Graf Friedrich von Zollern († 1200), der Sophie, Tochter des Grafen von Nürnberg aus dem Hause Raab, heiratete. Das fürstliche Haus Hohenzollern bildet wahrscheinlich die ältere Linie. Sie wurde 1534 mit der Grafschaft Sig-

⁸⁾ R ö n n e - B o r n , Pr. St.-R. Bd. 2, S. 26 will es wenigstens den Mitgliedern der hessischen Linien geben, doch unbegründet.

¹⁾ Vgl. v. R ö n n e - B o r n , Pr. St.-R., Bd. 2, S. 24 ff.; H. S c h u l z e , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 417 ff.; v. S t e n g e l , Pr. St.-R., S. 51 ff.; sowie die geschichtliche Einleitung zu den Hohenzollernschen Hausgesetzen im dritten Bande von H. S c h u l z e , Hausgesetze.

maringen und Beringen belehnt, teilte sich 1576 in die Linien Sigmaringen, Hechingen (erloschen 1869) und Haigerloch (erloschen 1601). Die Verleihung des Reichsfürstenstandes für den Primogenitus erfolgte am 28. März 1623, die Aufnahme in das Reichsfürstenkollegium am 30. Juni 1653, so daß es sich um ein neufürstliches Haus handelte, die Ausdehnung des Fürstenstandes auf alle Nachkommen am 9. Juli 1692.

Die landesherrlichen Familien der beiden Fürstentümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen hatten, da ihre Häupter Inhaber der Souveränität waren, bis zur Abtretung ihres Landes an Preußen dieselben Rechte wie die übrigen souveränen deutschen Häuser. Die Abtretung des Landes ließ den hohen Adel der beiden fürstlichen Häuser und die daraus fließenden Rechte der Ebenbürtigkeit, der Autonomie, des bisherigen Ranges und Titels unberührt. Außerdem wurden beiden Häusern durch den zwischen ihnen und Preußen geschlossenen Vertrag vom 7. Dezember 1849²⁾ mehrere andere Vorrechte zugesichert, durch die sie im wesentlichen den Charakter von Seitenlinien des königlichen Hauses erhielten und dessen Mitgliedern gleichgestellt wurden. Das fürstliche Haus Hohenzollern gehört danach zwar nicht zu dem königlichen Hause, es bildet aber mit diesem zusammen das Gesamthaus Hohenzollern, dessen Haupt der König ist³⁾. Als hochadliges Haus ist es eine eigene juristische Person mit Rechtsfähigkeit, während das Gesamthaus diese Eigenschaft nicht hat.

Da mit dem am 3. September 1869 erfolgten Tode des Fürsten Friedrich Wilhelm Konstantin die Linie Hohenzollern-Hechingen erloschen ist, so besteht gegenwärtig nur noch ein fürstliches Haus Hohenzollern, die frühere Linie Sigmaringen. Von ihm ist abgezweigt das rumänische Königshaus, welches aus dem Könige, der Königin, seinem Neffen, dem Prinzen von Rumänien und dessen Gemahlin und Kindern besteht. Diese sind als ein selbständiges regierendes Haus aus dem fürstlichen Hause Hohenzollern und dem Gesamthause, aus der Familiengewalt des Fürsten von Hohenzollern und des Königs von Preußen ausgeschieden. Trotzdem gehören die Mitglieder des rumä-

²⁾ U.-G. 1850, S. 289.

³⁾ Schon das Pactum gentilicium von 1695 und das von 1707 erkennt den Kurfürsten von Brandenburg als Caput familiae an, daß unter anderem Streitigkeiten zwischen den Familienmitgliedern beizulegen hat.

nischen Königshauses zum fürstlichen Hause im weiteren Sinne mit allen Rechten von Familienangehörigen. Zwar hat die rumänische Volksvertretung durch Beschlüsse vom 10. Mai bzw. 17. Dezember 1866 einstimmig dem Fürsten Karl Anton von Hohenzollern das Recht der rumänischen Nationalität und damit allen seinen Nachkommen die rumänische Staatsangehörigkeit verliehen⁴⁾. Die preussische Staatsangehörigkeit und die Unterordnung unter die Hausgewalt ist jedoch für die übrigen Familienangehörigen bestehen geblieben.

Die Sonderstellung des fürstlichen Hauses Hohenzollern in Preußen gründet sich nun auf den bereits erwähnten Vertrag vom 7. Dezember 1849, auf welchem wiederum das Gesetz vom 12. März 1850⁵⁾ beruht. Diese Sonderstellung ist durch die spätere Reichs- und Landesgesetzgebung in keiner Weise berührt worden. Diese hat vielmehr immer die fürstliche Familie gleich den landesherrlichen von ihrer Wirksamkeit ausgenommen, soweit Bestimmungen der Hausgesetze im Wege stehen. Die hiernach den Mitgliedern des fürstlichen Hauses zustehende Rechtsstellung ist im wesentlichen folgende:

1. **Ebenbürtigkeit und Rang.** Daß die Mitglieder des fürstlichen Hauses trotz der Aufgabe der Souveränität auch weiterhin den Mitgliedern souveräner Häuser ebenbürtig sind, entspricht einem allgemeinen europäischen Herkommen und bedurfte deshalb auch keiner besonderen Anerkennung.

Dagegen sind die Rangverhältnisse durch den Vertrag geordnet worden. Danach sollen die Hohenzollernschen Fürstenhäuser der Abtretung der Fürstentümer ungeachtet ihren bisherigen Rang und die damit verbundenen Vorzüge behalten. Ferner soll ihnen und ihren jedesmaligen Häuptern eine ihren verwandtschaftlichen und sonstigen Verhältnissen zum königlichen Hause entsprechende, bevorzugte Stellung vor allen anderen, nicht zum königlichen Hause gehörigen Untertanen des Königs gewährt werden. Das Nähere wurde einer besonderen Feststellung vorbehalten, die sich für den Fall einer Niederlassung der Fürsten im preussischen Staatsgebiete auch auf die hinsichtlich des Gerichtsstandes, der Vormundschaft und dergleichen ihnen etwa zu gewährenden Ehrenvorzüge erstrecken sollte (Art. 12). Diese Fest-

⁴⁾ Siehe die Beschlüsse, abgedruckt bei H. Schulte, Hausgesetze, Bd. 3, S. 783.

⁵⁾ G.-G. 1850, S. 289.

stellung erfolgte in dem Allerhöchsten Erlasse vom 14. August 1852, betreffend die Rechtsverhältnisse der fürstlich Hohenzollernschen Häuser⁶⁾. Die Häupter beider fürstlichen Häuser erhielten durch Kabinettsorder vom 20. März 1850 das Prädikat „Hoheit“, der jeweilige Fürst hat bisher nach einiger Zeit durch besondere Kabinettsorder für seine Person das Prädikat „Königliche Hoheit“ besonders beigelegt erhalten, der gegenwärtige Fürst am 22. September 1910.

2. **Autonomie.** Der Vertrag vom 7. Dezember 1849 hat ferner ausdrücklich die bestehende fürstlich Hohenzollernsche Hausverfassung im allgemeinen wie im besonderen, namentlich soweit sie Bestimmungen wegen der Mißheiraten und wegen der Notwendigkeit des agnatischen Konsenses zur Aufnahme von Schulden auf das fürstliche Hausfideikommißvermögen in sich begreift, aufrecht erhalten und zwar mit der Maßgabe, daß die den letzteren Gegenstand betreffenden Bestimmungen auch auf die den beiden Fürsten ausgeworfenen Jahresrenten und auf jedes etwa später an die Stelle des jetzigen Hausfideikommißvermögens tretende Äquivalent im ganzen wie im einzelnen Anwendung finden sollen. Der Vorbehalt ist bestehen geblieben nach dem G.-G. Art. 57 zum V. G.-V. Die hiernach aufrecht erhaltene Hausverfassung des fürstlichen Hauses ist geregelt durch folgende Bestimmungen:

a) Die väterliche Verordnung des Grafen Karl I., des gemeinsamen Stammvaters beider Linien, vom 24. Januar 1575⁷⁾.

b) Die Erbvereinigung zwischen Kurbrandenburg, Baireuth und Ansbach mit dem Fürsten Meinrad zu Hohenzollern-Sigmaringen und dem Grafen Hermann Friedrich zu Hohenzollern-Hechingen vom 20. bis 30. November 1695 sowie deren Erneuerung vom 30. Januar 1707⁸⁾.

c) Das von allen Agnaten und dem Könige Friedrich Wilhelm III. genehmigte Familienstatut vom 24. Januar 1821⁹⁾ und ein Nachtrag dazu vom 26. März 1851¹⁰⁾.

Letzteres trifft insbesondere Bestimmungen über Mißheiraten und deren Folgen im Anschlusse an die unter b erwähnten Erbvereinigungen. Das Pactum gentilicium vom 30. Januar 1707 erklärte Heiraten der

6) G.-G. 1852, S. 771.

7) Abgedruckt bei H. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 691.

8) U. a. D. S. 723 ff.

9) U. a. D. S. 754 ff.

10) U. a. D. S. 773.

fürstlichen Familienmitglieder, „so unter dem Grafenstande geschehen“, für ungleich und die aus einer solchen Ehe hervorgegangenen Kinder für Intestationsunfähig. Ob dieser Grafenstand ein reichsständischer sein mußte, war nicht gesagt. Das Familiengesetz von 1821 will als standesgemäß nur Ehen mit einer Person aus dem alten hohen Adel oder einer dem Grafenstande gleichgeachteten Familie angesehen wissen. Andere Ehen können jedoch durch agnatischen und königlichen Konsens volle Gültigkeit erlangen¹¹⁾.

Diese Hohenzollernsche Hausverfassung ist durch die neuere Reichs- und Landesgesetzgebung in jeder Beziehung aufrecht erhalten worden. Das fürstliche Haus Hohenzollern wird in allen Vorbehalten den landesherrlichen Häusern gleichgestellt.

3. Rechtsstellung aus dem Wohnsitz. Infolge ihrer Niederlassung im preussischen Staatsgebiete sind den Mitgliedern des fürstlichen Hauses auf Grund des Vertrages vom 7. Dezember 1849 und des Gesetzes vom 12. März 1850 durch den bereits erwähnten Allerhöchsten Erlaß vom 14. August 1852 noch folgende Vorrechte gewährt worden:

a) Persönlicher Gerichtsstand vor dem Geheimen Justizrate gleich den Mitgliedern des königlichen Hauses, der durch die Reichsjustizgesetze und das preussische Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze ausdrücklich aufrecht erhalten ist;

b) bei Rechtsstreitigkeiten unter sich und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit einen Gerichtsstand vor dem Ministerium des königlichen Hauses, wie ihn ebenfalls dessen Mitglieder genießen; im übrigen haben sie die prozeßrechtliche Sonderstellung der Mitglieder der landesherrlichen Häuser;

c) Gleichstellung mit den Mitgliedern des königlichen Hauses in bezug auf Steuern- und Abgabenbefreiungen sowie hinsichtlich der Portofreiheit. Letzteres Vorrecht ist gegenwärtig erloschen, da nach dem Bundesgesetze vom 5. Juni 1869¹²⁾, welches abgesehen von dem inneren Verkehre Bayerns und Württembergs im ganzen Reiche gilt, nur noch die regierenden Fürsten des Reiches, deren Gemahlinnen und

¹¹⁾ Vgl. H. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormalig reichsständischen Häuser, Berlin 1871, S. 266, 267.

¹²⁾ B. G.-Bl. 1869, S. 141.

Witwen, nicht dagegen die anderen Mitglieder der landesherrlichen Familien Portofreiheit genießen.

4. **Renten.** Durch den Staatsvertrag vom 7. Dezember 1849 wurde für die Abtretung der Souveränität dem Fürsten von Hohenzollern-Hechingen eine Jahresrente von 10 000 Talern, dem Fürsten von Hohenzollern-Sigmaringen eine solche von 25 000 Talern aus der Staatskasse zugesichert. Die Rente sollte sich im hausverfassungsmäßigen Erbwege auf den jedesmaligen Chef einer jeden Linie vererben. Mit dem Aussterben der Linie Hohenzollern-Hechingen ist die dieser zugedachte Rente erloschen. Es besteht also nur noch diejenige für den jedesmaligen Fürsten von Hohenzollern in Höhe von 25 000 Talern fort.

5. **Hausvermögen.** Die in den hohenzollernschen Landen belegenen fürstlichen Güter und sonstigen Liegenschaften sind nicht etwa zu preussischen Domänen geworden, sondern in dem Vertrage ausdrücklich als fürstlich Hohenzollernsches Stamm- und Familienbesitz anerkannt worden, welches mit den daraus fließenden Einkünften, aber auch mit den darauf ruhenden Lasten, wie den Anpanagen, im Eigentume der Fürsten von Hohenzollern verbleibt. Selbstverständlich haben sie auch ihr gesamtes Allodialvermögen behalten. Zur Verwaltung der Hausgüter besteht eine fürstliche Hofkammer in den Hohenzollernschen Landen. Diese wie die sonst zur Vermögensverwaltung bestimmten Behörden genießen in gleicher Weise die Rechte öffentlicher Behörden, wie die Hofkammer der königlichen Familiengüter und deren Unterbehörden.

6. **Standchaft.** Die Häupter der beiden fürstlichen Familien, nunmehr das Haupt des Hohenzollernschen Fürstenhauses ist Mitglied des Herrenhauses mit erblicher Berechtigung, auch Mitglied des hohenzollernschen Kommunallandtages wie jeder der hohenzollernschen Amtsversammlungen.

7. **Orden.** Er kann mit Zustimmung des Königs Orden verleihen¹³⁾.

Die Mitglieder der fürstlichen Familie Hohenzollern haben hiernach im wesentlichen alle Rechte und Pflichten der Mitglieder der königlichen Familie. Gleichwohl gehören sie nicht zur königlichen Familie, sie bilden keine bloße Seitenlinie von ihr, sondern sind ein

¹³⁾ Vgl. § 75.

selbständiges fürstliches Haus. Hieraus ergeben sich doppelte Folgerungen, privatrechtliche und staatsrechtliche. Da die fürstliche Familie ein besonderes Haus bildet, so hat sie keinen Teil an den Vermögensrechten des königlichen Hauses. Das königliche Hausfideikommiß und das fürstliche Familienfideikommiß bilden rechtlich voneinander gesonderte Vermögensmassen, an denen allein den Mitgliedern des betreffenden Hauses Rechte zustehen. Für beide Häuser besteht ferner eine getrennte Familiengewalt, für die Mitglieder des königlichen Hauses die des Königs, für die Mitglieder des fürstlichen Hauses die des Fürsten von Hohenzollern. Da jedoch das königliche und fürstliche Haus gemeinsam das Gesamthaus Hohenzollern bilden, so übt der König von Preußen auch über die Mitglieder des fürstlichen Hauses eine Familiengewalt aus. Der Nachtrag vom 26. März 1851 zum fürstlich Hohenzollernschen Haus- und Familiengesetze vom 24. Januar 1821¹⁴⁾ überträgt dem Könige von Preußen die ausschließliche Bestimmung über den Eintritt des jedesmaligen Chefs und der übrigen Mitglieder des fürstlichen Hauses in auswärtige Zivil- und Militärdienste und über den Aufenthalt unvermählter Prinzessinnen außer Landes. Auch soll die Vermählung des Chefs wie nach vorheriger Zustimmung des jedesmaligen Chefs die Vermählung eines Prinzen oder einer Prinzessin des fürstlichen Hauses nur mit Bewilligung des Königs gültig abgeschlossen werden können. Dem Könige steht endlich die Leitung der Vormundschaften über Mitglieder des fürstlichen Hauses und des Austrägalverfahrens bei Streitigkeiten von ihnen untereinander zu. Die Mitglieder des fürstlichen Hauses sind daher der Familiengewalt des Fürsten von Hohenzollern und in bestimmten Punkten auch derjenigen des Königs von Preußen als Hauptes des Gesamthauses Hohenzollern untergeben¹⁵⁾.

Staatsrechtlich folgt aus der Tatsache, daß die Mitglieder des fürstlichen Hauses nicht der königlichen Familie angehören, für sie der Mangel jedes Thronfolgerechtes in Preußen. Thronfolgeberechtigt sind

¹⁴⁾ S. Schulze, Hausgesetze, Bd. 3, S. 776.

¹⁵⁾ Anerkannt ist z. B. ausdrücklich die familienrechtliche Unabhängigkeit der Mitglieder des fürstlichen Hauses, abgesehen von den der königlichen Entscheidung vorbehaltenen Punkten im Jahre 1870 gegenüber der französischen Forderung, der König solle dem damaligen Erbprinzen von Hohenzollern die Annahme der spanischen Königskrone untersagen.

in Preußen nur die Nachkommen des ersten Erwerbers der Mark Brandenburg, des Kurfürsten Friedrich I.¹⁶⁾ Zu diesen gehören aber die Mitglieder des fürstlichen Hauses nicht. Das Thronfolgerecht hätte ihnen nur durch einen besonderen Rechtstitel eingeräumt werden können. Die oben erwähnten Erbvereinigungen von 1695 und 1707 gewähren nun zwar dem königlichen Hause ein 1849 durch antezipierte Thronfolge verwirklichtes Sukzessionsrecht in die hohenzollernschen Lande, dagegen dem fürstlichen Hause Hohenzollern nur ein eventuelles Recht der Nachfolge auf einige fränkische Besitzungen, die Burggrafschaft Nürnberg und die Reichsgrafschaften Geher und Limpurg, die gegenwärtig nicht mehr zum preussischen Staate gehören. Der fürstlichen Familie ein eventuelles Thronfolgerecht auf das ganze Staatsgebiet zu geben, verhinderte die damals noch in voller Kraft stehende Erbverbrüderung mit Hessen und Sachsen. Da diese gegenwärtig hinfällig geworden ist¹⁷⁾, so würde der Gewährung einer eventuellen Thronfolge für das fürstliche Haus rechtlich nichts mehr im Wege stehen. Sie würde aber den Erlaß eines besonderen Verfassungsgesetzes erfordern. Die fürstliche Familie ist daher gegenwärtig in Preußen nirgends thronfolgeberechtigt.

§ 57. Das königliche Haus¹⁾.

Das königliche Haus umfaßt die bevorrechtetste Klasse der Staatsangehörigen. Die Frage, ob dem landesherrlichen Hause auch Per-

¹⁶⁾ Vgl. § 29. v. Stengel, Pr. St.-R. S. 1, erklärt seltamer Weise Kurfürst Friedrich I. für den gemeinsamen Stammvater des preussischen Königshauses und der Fürsten von Hohenzollern.

¹⁷⁾ Vgl. § 31.

¹⁾ Vgl. Rübner §§ 238 ff.; Zachariä § 94; Böpfl §§ 215 ff.; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 394; v. Nöbbe-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 20 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 412 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 47; J. J. Moser, Familienstaatsrecht der deutschen Reichsstände, 2 Bände, Frankfurt und Leipzig 1775; J. J. Moser, Persönliches Staatsrecht der deutschen Reichsstände, 2 Teile, Frankfurt und Leipzig 1775; Pütter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte, 2 Bände, Göttingen 1777—79; Pütter, Primae lineae juris privati principum, speciatim Germaniae, Göttingen 1789; Pütter, Erörterungen und Beispiele zum deutschen Staats- und Fürstenrechte, Göttingen 1793—94; A. W. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte, Berlin 1829; A. W. Heffter, Die

sonen angehören können, die nicht Staatsangehörige sind, kommt für Preußen nicht in Betracht.

Das Sonderrecht des königlichen Hauses ist hervorgegangen aus dem Sonderrechte des deutschen hohen Adels überhaupt, zu dem in der Zeit des Reiches die königliche Familie als eine reichsunmittelbare, deren Haupt mit Reichsstandschaft und Landeshoheit versehen war, gehörte.

Da die Mitglieder des hohen Adels nicht als Untertanen des Chefs ihres Hauses, sondern als reichsunmittelbar galten, so konnte sich im allgemeinen das Sonderrecht des hohen Adels außer durch die Reichsgesetzgebung nur im Wege des Vertrages unter den Familienmitgliedern entwickeln. Eine Landesgesetzgebung war in dieser Beziehung unzulässig, da die Mitglieder eines landesherrlichen Hauses als Untertanen des Kaisers allein auch der landesherrlichen Gesetzgebung nicht unterworfen sein konnten. Anders lag das Rechtsverhältnis in Preußen. Der König als souveräner Herrscher von Preußen war dem Reiche nicht unterworfen. Innerhalb des Gebietes, das er als Souverän beherrschte, konnte es deshalb keine dem Könige nebengeordneten Personen geben, sondern nur Untertanen. Daß die Mitglieder des königlichen Hauses in Preußen Untertanen seien, war daher nicht zweifelhaft. Bei der fast vollständigen Unabhängigkeit der übrigen Gebiete von der Reichsgewalt trat jedoch auch in den Reichsgebieten die Reichsunmittelbarkeit der Mitglieder des königlichen Hauses in den Hintergrund²⁾. Die spätere preussische Gesetzgebung, insbesondere das Allgemeine Landrecht, erkennt daher eine Reichsunmittelbarkeit der Mitglieder des königlichen Hauses nicht mehr an, sondern betrachtet

Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten vormalig reichsständischen Häuser, Berlin 1871; Rehm, Das landesherrliche Haus, Erlangen und Leipzig 1901; Rehm, Modernes Fürstenrecht, München 1904; Hauptmann, Modernes Fürstenrecht im Archiv für öffentl. Recht Bd. 22 (1907), S. 193 ff. Eine kurze Hausgeschichte gibt S. Schulz als Einleitung zu den Hohenzollernschen Hausgesetzen im dritten Bande seiner Hausgesetze. Vgl. auch die Literaturangaben zu den §§ 14, 26, 27, 28, 50.

²⁾ Zum letzten Male anerkannt ist der Unterschied gelegentlich bei Einmischung Kaiser Karls VI. in dem Prozeß des Kronprinzen Friedrich. König Friedrich Wilhelm I. gab hier die Erklärung ab, er werde nötigenfalls den Kronprinzen in Preußen richten lassen, wo er Souverän sei.

sie als Untertanen des Königs. Das Problem, inwieweit und mit welchen Folgen Mitglieder des Hauses eine andere Staatsangehörigkeit haben können, ist für Preußen gegenstandslos. Damit waren sie auch der staatlichen Gesetzgebung unterworfen. Die Fortentwicklung der Hausverfassung konnte nunmehr durch die königliche Gesetzgebung erfolgen. Insbesondere erging das Hausgesetz König Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713 als einseitiges königliches Edikt. Dagegen wurde bei dem jenes Edikt abändernden Hausgesetze vom 17. Dezember 1808 über die Veräußerung der Domänen die Zustimmung der Agnaten eingeholt, obgleich anerkannt wurde, daß der Erlaß auch ohne Beziehung der Agnaten im Wege der einseitigen königlichen Verordnung hätte erfolgen können. Ein neueres Hausgesetz ist nicht erlassen worden, insbesondere hat auch nicht wie in den meisten deutschen Staaten während des 19. Jahrhunderts eine Modifikation des Hausrechtes stattgefunden. Dieses beruht daher, abgesehen von besonderen die königliche Familie betreffenden Gesetzen immer noch auf den alten Hausgesetzen bzw. der Hausobservanz³⁾.

Ein großer Teil der hausgesetzlichen Bestimmungen, nämlich diejenigen über das Thronfolgerrecht, die Thronfolgeordnung und das Domänenrecht, hat gegenwärtig den Charakter des Gesetzes bzw. des Verfassungsgesetzes, kann daher nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, ohne daß es einer Zustimmung der Agnaten bedürfte, da diese wie alle anderen Staatsangehörigen dem Gesetze unterworfen sind. Andere hausgesetzliche Bestimmungen sind durch die neuere Gesetzgebung vollständig ersetzt, z. B. die über die Regierungsvormundschaft durch die Artikel der Verfassungsurkunde betreffend die Regentschaft. Der Autonomie des königlichen Hauses sind nunmehr nur noch die rein privatrechtlichen Bestimmungen überlassen. Es könnte sich nun fragen, inwiefern diese gegenwärtig einer Fortentwicklung fähig sind. Die förmliche Gesetzgebung kann aus dem obenangeführten Grunde auch hier eingreifen. Soweit sie dies nicht tut, vielmehr der Autonomie des königlichen Hauses freien Spielraum läßt, sind die bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde bestehenden Rechtsverhältnisse unverändert geblieben. Der König kann also zur Regelung der Rechtsverhältnisse des königlichen Hauses einseitige Verordnungen innerhalb der gesetz-

³⁾ Vgl. § 14.

lichen Schranken erlassen, ohne daß dazu irgend eine Mitwirkung des Landtages oder der Agnaten erforderlich wäre⁴⁾).

Das hochadlige Haus in seiner Gesamtheit bildet eine juristische Person mit eigenem Vermögensrechte. Andererseits haben seine Mitglieder eine Sonderstellung.

Das königliche Haus besteht aus sämtlichen Mitgliedern der königlichen Familie mit Ausnahme des Königs. Der König als solcher nimmt eine Sonderstellung ein, die an einem anderen Orte behandelt ist⁵⁾. Er ist zwar das Haupt des königlichen Hauses und übt diesem gegenüber besondere Herrschaftsrechte aus, die ihm anderen Staatsangehörigen gegenüber nicht zustehen⁶⁾. Wenn er nun auch privatrechtlich zu der königlichen Familie gehört und mit deren Mitgliedern sich im Verwandtschafts- und Schwägerschaftsverhältnisse befindet, so kann er doch staatsrechtlich, d. h. sofern die Mitglieder der königlichen Familie als die privilegierteste Klasse der Untertanen aufgefaßt werden, zu diesen nicht zu rechnen sein, da er selbst nicht Untertan ist. Mitglieder des königlichen Hauses sind demnach: 1. die Königin, 2. die Witwen verstorbenen Könige, 3. die vom ersten Erwerber der Krone in hausgesetzlich gültiger Ehe abstammenden Prinzen und Prinzessinnen, letztere, soweit sie nicht durch Heirat mit Mitgliedern fremder Häuser in diese eingetreten sind und dadurch die Zugehörigkeit zum königlichen Hause verloren haben, 4. die Gemahlinnen preussischer Prinzen, sofern die Ehe eine hausgesetzlich vollgültige ist, und deren Witwen während des Witwenstandes unter derselben Voraussetzung.

⁴⁾ Diese Ansicht beruht im wesentlichen auf der Auffassung, daß der König zum einseitigen Erlasse aller derjenigen Rechtsnormen befugt ist, die weder die Verfassungsurkunde noch ein sonstiges Gesetz der förmlichen Gesetzgebung vorbehalten hat. Die Begründung dieser letzteren Ansicht ist enthalten in §§ 78 ff. Die Behauptung von Rehm, Nordernes Fürstenrecht S. 94, daß der Landesherr zum Erlasse von Hausgesetzen der Zustimmung der Agnaten bedürfe, entbehrt jeder Begründung. Vgl. im übrigen § 14.

⁵⁾ Vgl. §§ 22 ff.

⁶⁾ Dies ist bereits anerkannt im Geraer Hausvertrag — v. Schulte, Hausgesetze, Bd. 3, S. 722: „Wir wollen einander treulich und aufrichtig meinen, Wir die Jüngern, Ihr: Ed. denn Churfürstenn, als denn Elteren unnd. das Haupt in unserm Hause, Brüederlich respectiren und Ehrenn, unnd in gesambt bey des Hauses Brandenburg wohlfahrt und gedehlichen usuchen Brüederlich halten.“

Die Vorrechte der Mitglieder des königlichen Hauses lassen sich abgesehen von dem besonderen Familien- und Vermögensrechte und der Titulatur auf keinen einheitlichen Gesichtspunkt zurückführen, wie dies auch bei der Sonderstellung der übrigen bevorrechteten Klassen nicht möglich war. Man kann die meisten in einzelnen Gesetzen verstreuten Sonderrechte nur in Form eines Kataloges aufzählen. Die Vorrechte scheiden sich sonach in solche, die aus der Mitgliedschaft des königlichen Hauses sich unmittelbar ergeben, und solche, die auf besonderen gesetzlichen Bestimmungen beruhen.

1. Die allgemeinen Vorrechte ergeben sich aus der Zugehörigkeit zum königlichen Hause als einem solchen, dessen Haupt Souverän eines Staates ist. Diese Vorrechte knüpfen geschichtlich an die Sonderrechte des hohen Adels Deutschlands, insbesondere dessen Autonomie auf dem Gebiete des Familien- und Vermögensrechtes an. Sie haben also denselben Ursprung wie die Vorrechte der Mediatisirten. Es ist im Anschlusse daran vielfach die Frage aufgeworfen worden, ob die landesherrlichen Familien noch heute zum hohen Adel gehören, oder ob sie durch Erlangung der Souveränität seitens ihrer Häupter sich über jeden Adel erhoben haben. Die Frage beantwortet sich sehr einfach. Der Begriff des hohen Adels ist ein geschichtlich überkommener. Seine Merkmale, Reichsunmittelbarkeit aller Familienglieder, Reichsstandschast und Landeshoheit des Familienhauptes, stammen aus dem früheren Reichsstaatsrechte, der Begriff des hohen Adels läßt sich nur aus diesem, nicht aber aus dem heutigen Staatsrechte entwickeln. Muß man aber, um die Begriffsbestimmung des hohen Adels zu gewinnen, auf das geschichtliche Reichsstaatsrecht zurückgehen, und gibt dieses allein die maßgebenden Normen, so gehören unzweifelhaft nicht nur die Mitglieder der landesherrlichen Familien, sondern auch die Landesherren selbst zum hohen Adel Deutschlands. Irgendwelche juristische Folgerungen für das heutige Recht kann man jedoch aus dieser Tatsache nicht ziehen. Sie gibt zwar eine geschichtliche Erklärung für das Vorhandensein der besonderen Rechtsstellung sowohl der Mediatisirten wie der landesherrlichen Häuser. Ihren Rechtsgrund findet aber diese Sonderstellung nach heutigem Rechte nicht in der Zugehörigkeit zum hohen Adel, sondern in besonderen Rechtsgrundlagen.

Hinsichtlich der privatrechtlichen Sonderstellung hat das E.-G. Art. 57 zum B. G.-B. für die Landesherren und die Mitglieder der landesherrlichen Familien die Vorschriften des B. G.-B. nur insoweit

für anwendbar erklärt, als nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen oder der Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten. Das N. L.-N. II, 13 trifft folgende Anordnungen:

„§ 17. Rechtsangelegenheiten, welche die Personen- und Familienrechte des Landesherrn und seines Hauses betreffen, werden nach den Hausverfassungen und Verträgen bestimmt.

§ 18. Andere Privathandlungen und Geschäfte derselben sind nach den Gesetzen des Landes zu beurteilen.“

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß diese Bestimmungen als verfassungsrechtliche nicht nur im Geltungsgebiete des Allgemeinen Landrechtes, sondern im ganzen Staatsgebiete zur Anwendung zu kommen haben. Das königliche Haus genießt also eine privatrechtliche Autonomie nur auf dem Gebiete des Personen- und Familienrechtes, ist aber sonst den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen unterworfen. In diesem Umfange ist die Autonomie durch alle späteren, das Personen- und Familienrecht betreffenden Reichs- und Landesgesetze aufrecht erhalten worden⁷⁾. Innerhalb dieser gesetzlichen Schranken sind nun für das Privatrecht der Mitglieder des königlichen Hauses die mehrerwähnten Hausgesetze und Observanzen bestehen geblieben.

Wegen der besonderen Voraussetzungen der Eheschließung ist auf die Ausführungen bei der Thronfolge zu verweisen. Die Großjährigkeit tritt für das Familienhaupt nach Art. 54 der Verfassungsurkunde mit dem vollendeten 18. Lebensjahre ein. Derselbe Großjährigkeitstermin ist aber auch maßgebend für die übrigen Mitglieder des königlichen Hauses und zwar nicht nur in staatsrechtlicher, sondern auch in privatrechtlicher Beziehung⁸⁾.

⁷⁾ Vgl. Reichsgesetz vom 6. Februar 1875 über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung — N.-G.-Bl. 1875, S. 23 — § 72, welches in betreff der Erfordernisse der Eheschließung, der Gerichtsbarkeit in Ehesachen, der Stellvertretung der Verlobten und des Aufgebotes Hausgesetze und Observanz entscheiden läßt, als Form der Eheschließung zwar die Erklärung vor dem Standesbeamten einführt, aber die Ernennung des Standesbeamten und die Bestimmung über die Art der Führung und Aufbewahrung der Standesregister der Anordnung des Landesherrn überläßt; Reichsgesetz vom 17. Februar 1875 betreffend das Alter der Großjährigkeit — N.-G.-Bl. 1875, S. 71 — § 2 und preussische Vormundschaftsordnung vom 5. Juli 1875 § 100.

⁸⁾ Vgl. die Belege hierfür aus der Verordnung Kurfürst Friedrichs I. von 1437 und aus dem Grafschen Hausvertrage von

Vermögensrechtliche Ansprüche an den Staat haben die einzelnen Mitglieder der königlichen Familie als solche nicht. Nur der König hat die ihm zustehende Jahresrente zu beanspruchen und aus dieser die Bedürfnisse der Mitglieder seines Hauses zu befriedigen. Es könnte sich nur fragen, ob die Mitglieder des Hauses gegen ihr Familienhaupt einen Anspruch in bestimmter Höhe haben. Die in dieser Beziehung durch frühere Hausgesetze getroffenen Bestimmungen über Deputate und Aussteuern⁹⁾ erscheinen jedenfalls dem veränderten Geldwerte und der höheren Gesamteinnahme des Hauses gegenüber als veraltet. Es bleibt daher dem Familienoberhaupte überlassen, wie hoch er die Einkünfte eines jeden Mitgliedes bemessen will. Da allein das Familienhaupt nicht nur die Höhe der Rente bestimmen, sondern sie auch einem Familienmitgliede unter Abänderung der hausrechtlichen Observanz im einzelnen Falle ganz versagen kann, so muß der Rechtsweg bei einem Ansprüche des einzelnen Familiengliedes auf die Rente gegen das Familienhaupt als ausgeschlossen angesehen werden¹⁰⁾. Der jeweilige Kronprinz ist Inhaber des Thronlehens Herzogtum Oels.

Aus der Zugehörigkeit zu dem königlichen Hause folgt ferner die besondere Titulatur seiner Mitglieder. In der Zeit des alten deutschen Reiches, wo der Besitz eines Gebietes als ererbtes Familiengut galt, führten alle Mitglieder des landesherrlichen Hauses, selbst nach dem Aufhören der Teilungen, den dem Gebiete entsprechenden Titel. Allein die Kurwürde als ein zwar von dem Besitze eines einzelnen Gebietes

1603 bei Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und mediatisierten vormalig reichsständischen Häuser, S. 261. In Uebereinstimmung damit befindet sich nach Heffter die Praxis des königlichen Hausministeriums, während das Obertribunal in einer Entscheidung vom 4. Dezember 1806 — Mathis, Juristische Monatschrift VIII, S. 109 — den allgemeinen landesgesetzlichen Großjährigkeitstermin, damals den landrechtlichen von 24 Jahren, als maßgebend angenommen hatte.

⁹⁾ Heffter a. a. O. S. 262 ff.

¹⁰⁾ Es gibt also keine Upanagen, Gelbrenten für den Teilungsanspruch in Land und Leuten, noch auch Paragien, Abfindung für den Teilungsanspruch in Domänen. Ein Paragium hat nur zeitweise bestanden in der Markgrafschaft Schwedt, begründet 1689 für den jüngeren Sohn des großen Kurfürsten, den Markgrafen Philipp Wilhelm. Dessen Linie ist jedoch 1788 ausgestorben und damit das Paragium an die Krone zurückgefallen.

bedingtes, aber doch persönliches Reichsamt konnte nur dem regierenden Familienhaupte zustehen. Vor Erwerbung der Königswürde führten daher der Landesherr den kurfürstlichen Titel, sein ältester Sohn den eines Kurprinzen, sämtliche übrige Mitglieder des Hauses, insbesondere auch die in Franken regierenden Herren, den von Markgrafen. Daneben konnten sämtliche Mitglieder des Hauses auch die Titel der übrigen Gebiete führen, die gewöhnliche Benennung war jedoch nur die markgräfliche. Seit der Erwerbung der Königswürde ist dagegen für den nach dem Tode des Königs Thronfolgeberechtigten, falls er Sohn des Königs ist, der Titel „Kronprinz“, falls er dies nicht ist, seit Friedrich dem Großen, unter dessen Regierung dieser Fall zuerst eintrat, der Titel „Prinz von Preußen“ üblich geworden. Die übrigen Mitglieder des Hauses, soweit sie vom ersten Erwerber der Königswürde abstammen bzw. Gemahlinnen von solchen sind, führen dagegen den Titel von Prinzen und Prinzessinnen mit dem Prädikate „Königliche Hoheit“. Für die nicht von König Friedrich I. abstammenden Mitglieder des königlichen Hauses, insbesondere die Herren der fränkischen Lande und die Schwedter Seitenlinie, wurde der markgräfliche Titel beibehalten. Da jedoch diese Seitenlinien gegenwärtig ausgestorben sind, so ist der markgräfliche Titel für Mitglieder des königlichen Hauses überhaupt verschwunden.

Nach Annahme der Kaiserwürde ist durch Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1871 der Gemahlin des Kaisers und Königs zugleich der Titel einer „Deutschen Kaiserin“, dem Kronprinzen und der Kronprinzessin zugleich der Titel eines „Kronprinzen und einer Kronprinzessin des Deutschen Reiches“ mit dem Prädikate „Kaiserliche Hoheit“ beigelegt worden. Die übrigen Mitglieder des königlichen Hauses führen dagegen, obgleich das königliche Haus zugleich das Kaiserhaus ist, und demnach alle Prinzen zum Erwerbe der Kaiserwürde an sich fähig sind, einen auf dieses Verhältnis bezüglichen Titel nicht.

2. Besondere Vorrechte, die auf vereinzelt, besonderen gesetzlichen Bestimmungen beruhen, sind folgende:

a) Die Mitglieder des königlichen Hauses sind von allen Staatssteuern und Abgaben mit Ausnahme der Grundsteuer befreit. Diese Steuerfreiheit ist anerkannt in dem Allerhöchsten Erlasse vom 14. August 1852¹¹⁾. Portofreiheit genießen nach dem Bundesgesetze

¹¹⁾ G.-G. 1852, S. 771.

vom 5. Juni 1869¹²⁾ noch die Landesherren, ihre Gemahlinnen und Witwen, nicht dagegen die anderen Mitglieder der landesherrlichen Familien. Ebenso besteht Befreiung von der Gemeindecinkommensteuer, nicht dagegen von Kreissteuern.

b) Sie haben einen privilegierten Gerichtsstand. In streitigen Sachen ist er aufrecht erhalten worden durch § 5 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze, wo das Gerichtsverfassungsgesetz nur soweit für anwendbar erklärt wird, als nicht besondere Bestimmungen der Hausverfassungen und Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten. Auf Grund dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung hat das preussische Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze vom 24. April 1878 den bisherigen privilegierten Gerichtsstand des Königs und der Mitglieder des königlichen Hauses vor dem mit dem Kammergerichte zu Berlin verbundenen Geh. Justizrate neu geregelt. Der Geh. Justizrat entscheidet in erster Instanz in der Besetzung von fünf, in zweiter von sieben Mitgliedern, die dritte Instanz bildet das Reichsgericht. In Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit genießen die Mitglieder des königlichen Hauses einen privilegierten Gerichtsstand vor dem königlichen Hausministerium. Dieses hat außerdem bei Streitigkeiten der Mitglieder des königlichen Hauses untereinander ein Austrägalverfahren vorzunehmen.

c) Durch die Zivilprozeßordnung und die Strafprozeßordnung sind den Mitgliedern des königlichen Hauses wie der anderen landesherrlichen Familien gewisse Vorrechte bei der Zeugenvernehmung und Eidesleistung eingeräumt. Insbesondere brauchen sie nicht persönlich vor Gericht zu erscheinen und leisten den Eid durch Unterschreiben der Eidesnorm¹³⁾. Zwar sollen auch abgesehen hiervon nach den Einführungsgesetzen¹⁴⁾ die Bestimmungen der Prozeßordnungen auf die Landesherren und ihre Familien nur Anwendung finden, sofern nicht besondere Vorschriften der Hausverfassungen oder der Landesgesetze im Wege stehen. Solche besonderen Vorschriften gibt es jedoch in Preußen nicht.

d) Die Mitglieder der landesherrlichen Familien genießen gegen Tätlichkeiten und Beleidigungen nach §§ 96, 97 Str.-G.-B. einen erhöhten strafrechtlichen Schutz.

¹²⁾ B. G.-Bl. 1869, S. 141.

¹³⁾ Vgl. C.-P.-D. §§ 219, 375, 479, 482, Str.-Pr.-D. § 71.

¹⁴⁾ § 5 zur C.-P.-D., § 4 zur Str.-Pr.-D.

e) Die Prinzen des königlichen Hauses sind nach erreichter Großjährigkeit Mitglieder des Herrenhauses, sofern sie der König in dieses beruft, was bisher nicht geschehen ist. Ebenso sind sie Mitglieder des Staatsrates.

Ihrem Charakter nach gehören diese in verschiedenen Gesetzen zerstreuten Bestimmungen in die verschiedensten Rechtsgebiete. Sie sind verwaltungsrechtlich, prozessrechtlich, strafrechtlich und verfassungsrechtlich.

Dritter Abschnitt. Von der Volksvertretung.*)

§ 58. Das ständische System¹⁾.

Bis in das 17. Jahrhundert hinein bestanden in allen denjenigen Gebieten, aus denen sich später der preussische Staat zusammen-

*) Vgl. Müller §§ 279 ff.; Zachariä §§ 23 ff.; Böpfel §§ 325 ff.; Werber §§ 39 ff.; W. Meher, § 96; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 444 ff.; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 261 ff.; H. v. Schulze-Waevernig, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 541 ff.; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 75 ff. Die zahlreichen Monographien beziehen sich fast ausschließlich auf die politische Zweckmäßigkeit der Repräsentativverfassung, kommen also für das positive Staatsrecht nicht in Betracht. Vgl. darüber v. Rönne a. a. D.

¹⁾ Vgl. über die geschichtliche Entwicklung der deutschen Landstände überhaupt J. J. Moser, Von der teutschen Reichsstände Landen, Frankfurt und Leipzig 1769; J. J. Moser, Landeshoheit in Regierungssachen, Frankfurt und Leipzig 1772; J. J. Moser, Von der teutschen Untertanen Rechten und Pflichten, Frankfurt und Leipzig 1774; Pütter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte, 2 Bände, Göttingen 1777—1779; Häberlin, Grundlinien einer Geschichte der deutschen Landstände in Schlözers Staatsanzeiger, Heft 66, S. 265 ff.; F. W. Unger, Geschichte der deutschen Landstände, 2 Bände, Hannover 1844. Reiches Material findet sich ferner in den allgemeinen Bearbeitungen der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte oder einzelner Teile von ihr, namentlich den Schriften von Eichhorn, Waiz, Sohm, Gierke, Brunner. Monographien über die Geschichte der Landstände einzelner Territorien gibt es selbst für die kleinsten deutschen Gebiete. Eine Aufzählung auch nur für diejenigen Landesteile, die

setzte, in voller Wirksamkeit die Landstände. An ihren Weirat oder an ihre Zustimmung war der Landesherr in den meisten, die Landeswohlfahrt betreffenden Angelegenheiten gebunden. Die ständischen Rechte waren jedoch in den einzelnen Gebieten so ungleich entwickelt, daß man den Umfang der ständischen Rechte nicht in allgemein gültiger Weise feststellen kann. Nur das Recht der Stände, die Steuern zu bewilligen, kann als gemeines deutsches Staatsrecht bis in die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts angesehen werden. Die Landstände waren jedoch nicht der Ausgangspunkt des Verfassungsrechtes der deutschen Gebiete, sondern ihrerseits nur das Ergebnis eines anderen Rechtszustandes, der ständischen Ortsverwaltung. Aus dieser entwickelt sich die Stellung der Landstände, welche wieder die den Charakter der Landstände für die spätere Zeit bestimmende ständische Rechtsordnung zur Folge hat.

Die Städte hatten sich schon sehr früh in den Besitz der dem Landesherren in ihrem Stadtbezirke zustehenden Gerichtsbarkeit und Polizei gesetzt. Hieraus entwickelt sich eine ziemlich umfassende städtische Autonomie. Die Stadt als Genossenschaft regiert sich selbst nach den ihr vom Landesherren gegebenen Privilegien, dem Landesherren bleibt nur das Recht der obersten Aufsicht und der obersten Gerichtsbarkeit. Auf dem flachen Lande machen die größeren Grundbesitzer, die weltlichen Gutsbesitzer wie die grundbesitzenden geistlichen Korporationen, die kleineren Grundbesitzer zunächst wirtschaftlich von sich abhängig, indem sie die dem Landesherren zustehenden Abgaben und Leistungen von den bäuerlichen Besitzungen für sich erwerben. Hand in Hand mit dieser wirtschaftlichen Abhängigkeit geht die politische, welche hergestellt wird durch Uebertragung der landesherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei über die Hinterlassen an die Gutsherren. Die Ortsobrig-

gegentwärtig den preussischen Staat bilden, wäre daher hier unmöglich. Es kann in dieser Beziehung auf die vollkommen erschöpfende Zusammenstellung in dem Werke: Allgemeine Völkerverkunde des brandenburgisch-preussischen Staates, bearbeitet in der Redaktion des Deutschen Reichsanzeigers und königlich preussischen Staatsanzeigers, Berlin 1871, verwiesen werden. Unter den außerpreussischen Gebieten ist als für die ständische Entwicklung überhaupt typisch namentlich von Interesse die Geschichte der bayerischen und der mecklenburgischen Landstände, letzterer besonders um deswillen, weil sich in den beiden mecklenburgischen Großherzogtümern das ständische System mit den meisten charakteristischen Zügen bis in die Gegenwart erhalten hat.

keiten sind also abgesehen von den Domänen, wo der Landesherr als Gutsherr gilt, auf dem flachen Lande die größeren Grundbesitzer, in den Städten die Organe der städtischen Genossenschaften. Da der Landesherr keine anderen Organe zur Ausführung seines Willens besitzt als die Gutsherren und die städtischen Räte, so muß er sich bei allen wichtigen Regierungshandlungen, die nicht nur seine Domänen, sondern das ganze Land betreffen, vorher zu versichern suchen, ob die Stände als Ortsobrigkeiten auch seinen Willen ausführen wollen. Das geeignete Mittel hierzu ist die Vereinigung der Ortsobrigkeiten zu einer allgemeinen Versammlung der Landstände, um den beabsichtigten Maßregeln im voraus ihre Zustimmung zu geben. Die Bildung der Landstände ist also nur das Ergebnis der Gestaltung der Ortsverwaltung, d. h. ihrer Ausübung durch vermöge ihres Besitzes vom Landesherrn unabhängige Organe.

Hieraus ergibt sich zweierlei. Vertreten sind in den ständischen Versammlungen nur die weltlichen und geistlichen Gutsherren als Ortsbehörden des flachen Landes und Abgeordnete der städtischen Genossenschaftsorgane, der Stadträte. Nur der Landesherr als Gutsherr seiner Domänen bedarf keiner Vertretung, da er hier alle beabsichtigten Maßregeln ohne weiteres ausführen kann. Weiterhin haben diejenigen Klassen der Bevölkerung, welche nicht Ortsobrigkeiten sind, auch keine Vertretung. Daher besteht im allgemeinen auch eine solche für die Bauern nicht. Nur wo diese sich von der Gutsherrlichkeit frei gehalten haben, wie z. B. in Tirol und Ostfriesland, sind die Organe der Bauerngemeinden ähnlich wie die der Städte Ortsobrigkeiten und haben als solche eine Vertretung. Im allgemeinen gliedern sich daher die Stände in drei Kurien, die Ritterschaft des Landes, die Geistlichkeit und die Städte. Die Geistlichkeit fällt jedoch seit der Reformation in den protestantischen Gebieten bis auf geringe Reste fort, so daß nur die Ritterschaft und die Städte übrig bleiben. Diese Entwicklung hat ihren Höhepunkt erreicht gegen Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts.

Nachdem die Stände nun Ortsobrigkeiten und Gesamtvertretung des Landes geworden sind, suchen sie in beiden Beziehungen ihre Stellung zu sichern. Das geeignete Mittel hierzu ist die Ausschließung jeder nicht zu ihrer Klasse gehörigen Person von der Erlangung einer ähnlichen Herrschaftsstellung. Die Ritterschaft des Landes, ursprünglich nur die Besitzer der größeren Güter, auf denen der Mitterdienst

lastete, umfassend, schließt gewohnheitsrechtlich und gesetzlich jeden, der nicht zu den längst im Besitze befindlichen ritterschaftlichen Familien gehört, von dem Erwerbe der Rittergüter aus. Die Ritterschaft, von Hause aus nur eine Besiz- und Berufsklasse, wird damit zu einem in sich geschlossenen Geburtsstande, dem sogenannten niederen Adel, dessen Mitglieder die persönlichen Vorrechte ihres Standes auch dann behalten, wenn sie nicht mehr im Besitze von Rittergütern sind. Die Standschaft und die Stellung als Ortsobrigkeit bleibt allerdings an den Besiz des Rittergutes geknüpft, erwerben kann ein solches aber nur ein Adliger. Die Bauern werden ferner im Interesse ihres Gutsherren an die Scholle gebunden, sie dürfen ihr Dorf nicht verlassen, insbesondere nicht in die Stadt ziehen. Damit sind die drei Besizklassen zu geschlossenen Geburtsständen geworden, aus denen niemand in einen anderen Stand übergehen kann.

Nachdem die Landesherren durch die Umgestaltung des Herrwesens in den Besiz der Machtmittel gekommen waren, um ihren Willen auch ohne und gegen den Willen der Stände durchzuführen, suchten sie den ständischen Einfluß zunächst da zu beseitigen, wo er ihnen am lästigsten war, nämlich in der Gesamtvertretung des Landes. Aufrecht erhalten blieb im ganzen und großen die Stellung der Stände als Ortsobrigkeiten, jedoch mit der Maßgabe, daß sie hier unter die strengste Aufsicht der neuen staatlichen Behörden gestellt und damit zur unbedingten Ausführung der staatlichen Anordnungen genötigt wurden. Vollständig unberührt blieb dagegen die ständische Gliederung der Gesellschaft, die Unmöglichkeit, aus einem Stande in den anderen überzugehen. Da die Stellung der Stände als Ortsobrigkeit in den Hintergrund trat, die ständische Gliederung der Gesellschaft aber vollständig erhalten wurde, so bildete sich im 18. Jahrhundert naturgemäß die Anschauung aus, daß die Landstände, soweit sie noch bestanden, die Vertretung der gesamten, nach Ständen gegliederten Bevölkerung des Landes seien. Den mit dieser Ansicht vollkommen unvereinbaren Mangel einer Vertretung der Bauern mußte man durch irgend welche sophistische Erörterung aus dem Wege schaffen. Man erklärte sie, je nachdem der Standpunkt des betreffenden Schriftstellers ein philosophischer oder ein positiver war, entweder für eine Unbilligkeit oder rechtfertigte sie aus dem Mangel vollständiger Freiheit, weswegen die Bauern durch ihre Gutsherren

mitvertreten würden. Die Domänenbauern wurden bei letzterer Erklärung leider ganz und gar vergessen.

Im Anfange des 19. Jahrhunderts verschwand nun aber unter dem Einflusse der französischen Revolution allgemein die ständische Gliederung der Gesellschaft in Deutschland. Es wurde gleichzeitig mit der Aufhebung der bauerlichen Untertänigkeit einem jeden ermöglicht, von einem Stande in den anderen überzugehen. Die Stände, soweit sie noch so genannt wurden, waren nur noch bloße Besitzklassen. Wollte man nun wieder eine Gesamtvertretung der Staatsangehörigen herstellen, so konnte man sie entweder in Anknüpfung an die altständische Ordnung auf die verschiedenen Besitzklassen oder auf die Gesamtheit der Untertanen, welche nunmehr rechtlich nicht mehr voneinander geschieden waren, gründen. Ersteres geschah in Preußen durch die neuständische Gesetzgebung der zwanziger Jahre, welche schließlich in der 1847 erfolgten Berufung aller Provinzialstände zu einem Vereinigten Landtage nach Berlin gipfelte. Man beging jedoch, abgesehen davon, daß man den Ausgangspunkt der ständischen Entwicklung, die Stellung der Stände als Ortsobrigkeit, außer Acht ließ, den Fehler, nicht jeder Besitzmasse eine Vertretung einzuräumen, sondern nur den drei Grundbesitzmassen, Rittergutsbesitze, bäuerlichem und städtischem Grundbesitz. Der Kapitalbesitz des Landes blieb dagegen als solcher völlig unvertreten. Während eine den wahren Besitzverhältnissen entsprechende Vertretung nach Besitzmassen einer Vertretung des gesamten Volkes sehr nahe kommen mußte, erhielt man hier durch die mangelnde Berücksichtigung einer Besitzmasse ein ganz schiefes Verhältnis, welches lediglich dem Großgrundbesitze zugute kam. Infolge dieses Fehlers scheiterte das ganze System. Bei der Neubildung der Landesvertretung durch die Verfassungsurkunde gab man die Vertretung nach Besitzmassen überhaupt auf und ging zur Bildung einer Vertretung des Volkes als ungeschiedener Gesamtheit, d. h. zum sogenannten Repräsentativsysteme über, welches ohne Rücksicht auf das geschichtlich Gewordene ausgebildet wurde.

Die alten Landstände waren in Preußen schon seit Anfang des 18. Jahrhunderts tatsächlich beseitigt, in einigen Provinzen, wie Schlesien und Westpreußen, unter Friedrich dem Großen auch formell gesetzlich aufgehoben. Es bestand daher schon keinerlei Rechtszusammenhang zwischen den neuständischen Bildungen der zwanziger Jahre und den alten Landständen. Da man jedoch mit diesen Bildungen, wenn

man auch tatsächlich etwas ganz Neues schuf, doch nur die alten Stände zeitgemäß erneuern wollte, so mußte man wenigstens bei der wissenschaftlichen Behandlung vielfach auf die frühere ständische Entwicklung zurückgehen²⁾. Bezüglich der heutigen preussischen Volksvertretung besteht dagegen nicht allein kein Rechtszusammenhang mit den früheren Ständen, d. h. sie hat sich nicht, wie z. B. in Sachsen und Württemberg, durch zeitgemäße Reformen aus diesen entwickelt³⁾. Die Volksvertretung ist auch nicht den früheren Ständen nachgebildet, sondern eine völlige Neuschöpfung, die sich lediglich an das Vorbild anderer Staaten, insbesondere Englands, Frankreichs und Belgiens, anschließt. Die frühere ständische Entwicklung hat daher wohl einen geschichtlichen Wert, sie kann auch dazu dienen, die wesentlichen Merkmale der heutigen Volksvertretung durch ihr Gegenbild klarer hervortreten zu lassen. Dagegen sind die früheren Landstände für das heutige Staatsrecht Preußens in jeder Hinsicht bedeutungslos. Das Wesen der Volksvertretung ist nicht aus den ihr vorhergehenden Bildungen, mit denen sie in keinem rechtlichen Zusammenhange steht, sondern lediglich aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde und der auf ihr fortbauenden Praxis der maßgebenden Faktoren zu entwickeln.

§ 59. Wesen der Volksvertretung.

Die Volksvertretung hat zur Voraussetzung ein rechtlich nicht geschiedenes Volk. Das Volk als persönliche Grundlage der Staatsgewalt deckt sich mit der Gesamtheit der einzelnen Staatsangehörigen. Ausgeschlossen von dem Volke in diesem Sinne sind die Fremden, da die Herrschaft des Staates über sie abhängig ist von ihrem Aufenthalte im Staatsgebiete, also keinen persönlichen, sondern einen dinglichen Charakter hat. Dagegen gehören zu dem Volke auch die im Auslande sich aufhaltenden Staatsangehörigen, über sie nimmt der Staat eine von ihrem Aufenthalte im Staatsgebiete unabhängige

²⁾ Vgl. v. Cancizolle, Königtum und Landstände in Preußen, Berlin 1846.

³⁾ Selbst für letztere Staaten leugnet Gerber a. a. O., daß die heutige Volksvertretung eine Fortsetzung der Landstände sei, und diese Ansicht ist meines Erachtens völlig zutreffend. Die Gründe ergeben sich oben aus dem Texte.

Herrschaft in Anspruch. Dieses Volk als die Gesamtheit der Staatsangehörigen darf nun rechtlich nicht in verschiedene Bestandteile gespalten sein. Zwar zerfällt das Volk nach Bildung, Besitz und Beschäftigung in zahlreiche Klassen. Es können auch an die Zugehörigkeit zu der einen oder der anderen Klasse rechtliche Wirkungen geknüpft sein. Damit ist das Volk aber noch nicht rechtlich in einzelne Bestandteile gesondert. Das Recht knüpft hier Wirkungen an die tatsächlich vorhandene Sonderung, aber es bewirkt keine Sonderung. Es bleibt jedem Staatsangehörigen die Möglichkeit offen, von der einen tatsächlich vorhandenen Klasse in die andere überzugehen. Schwierigkeiten oder Unmöglichkeiten, welche dies verhindern, sind tatsächlicher, aber nicht rechtlicher Natur. Die einzige Ausnahme, die bevorrechtete Stellung des hohen Adels, bildet eine unbedeutende Ausnahme, welche den Gesamtcharakter des öffentlichen Lebens eben wegen ihrer Bedeutungslosigkeit unberührt läßt. Trotz der tatsächlichen Sonderung in zahlreiche verschiedene Klassen bildet daher rechtlich das Volk eine ungetrennte Einheit.

Diesem rechtlichen Wesen des Volkes entspricht auch das der Volksvertretung. Während das rechtlich nach Ständen gegliederte Volk keine andere Vertretung haben kann als eine solche nach Ständen, ist bei dem einheitlichen Volke allein die einheitliche, d. h. nicht nach Ständen¹⁾ gesonderte Volksvertretung möglich. Nur die tatsächliche Sonderung spiegelt sich wieder in den Parteien, die ihrerseits keine staatsrechtliche, sondern eine politische Erscheinung sind.

Die Volksvertretung ist daher die Vertretung der Staatsangehörigen. Diese Vertretung ist aber nicht nach dem privatrechtlichen Maßstabe des Auftrages oder der Vollmacht zu bemessen²⁾. Es han-

¹⁾ Wohl zu unterscheiden von Besitzmassen. Eine Vertretung nach Besitzmassen wäre auch im heutigen Staate möglich.

²⁾ Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 9, verwirft die Bezeichnung „Volksvertretung“ überhaupt, da das Wort nur dem politischen Gedanken Ausdruck gebe, dem Volkswillen auf die Gestaltung des Herrscherwillens Einfluß zu verschaffen, dieser Zweck aber nicht in der rechtlichen Form der Vertretung oder des Mandates Verwirklichung gefunden habe. Der Zweck ist allerdings für die rechtliche Konstruktion eines Rechtsinstitutes gleichgültig. Inhaltlich träge aber der Einwand Seydels nur zu, wenn man den privatrechtlichen Begriff des Mandates zugrunde legte.

dekt sich um eine gesetzliche Vertretung kraft öffentlichen Rechts. Vertretung bedeutet hier nicht die Abhängigkeit der Willensäußerung des Vertreters von dem Willen des Vertretenen. Nicht einmal das Amt des Vertreters ist abhängig von dem Willen des Vertretenen. Ganz klar ist dies bei den Mitgliedern des Herrenhauses, die ihm erblich oder lebenslänglich ohne vorherige Präsentation angehören. Aber auch die Abgeordneten werden nur gewählt von der absoluten Mehrheit der Wahlmänner ihres Wahlkreises. Gleichwohl vertreten die Mitglieder beider Häuser das ganze Volk. Ihren Ausdruck hat die Verneinung des privatrechtlichen Begriffes der Vertretung in Art. 83 der Verfassungsurkunde gefunden: „Die Mitglieder beider Häuser sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie stimmen nach ihrer freien Ueberzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“³⁾. Die Vertretung im staatsrechtlichen Sinne bedeutet vielmehr die Abgabe der Willenserklärung an Stelle der an und für sich staatsrechtlich handlungsunfähigen Gesamtheit der Staatsangehörigen. Will man unter allen Umständen einen privatrechtlichen Vergleich für dieses Verhältnis heranziehen, so ist es nicht die Vollmacht oder der Auftrag, sondern die gesetzliche Vertretung eines Handlungsunfähigen. Vertreter der Volksgesamtheit ist nun sowohl die gesamte Volksvertretung wie jedes einzelne Mitglied des Herrenhauses und des Abgeordnetenhauses. Welche Bedeutung der Willenserklärung beider Häuser des Landtages oder eines einzelnen Mitgliedes zukommt, ist später zu erörtern.

Die Volksvertretung vertritt die Staatsangehörigen. Diese sind nun die persönliche Grundlage der Staatsherrschaft. Das preussische

³⁾ Wenn v. R ö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 197, N. 2 c, in dem Art. 83 der Verfassungsurkunde einen Widerspruch mit der Tatsache sieht, daß die Mitglieder des Herrenhauses nicht gewählt seien, und meint, diese Bestimmung sei nur aus Versehen stehen geblieben, als man die erste Kammer, ursprünglich eine Wahlkammer gleich der zweiten, durch königliche Ernennung zusammensetzen ließ, so verkennt er vollkommen den Begriff der Volksvertretung. Er legt hier den privatrechtlichen Begriff des Mandates unter. Eine Volksvertretung soll demnach nur durch Wahlgeblibet werden können. Daß die bloße Wahl den einzelnen Volksvertreter höchstens zum Vertreter seiner Wähler, nimmermehr aber zum Vertreter des ganzen Volkes, ja nicht einmal eines einzelnen Wahlkreises machen könnte, übersieht v. R ö n n e vollständig. Gegen R ö n n e zutreffend v. R ö n n e - B o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 268 N. 4.

Staatsrecht hat ihnen jedoch in den verschiedensten Beziehungen eine Mitwirkung bei der Ausübung der Herrschaft beigelegt. Dadurch werden sie nicht Teilhaber an der Staatsgewalt, diese steht voll und ungeteilt einzig und allein dem Könige zu. Der König kann jedoch als einzelner Mensch die Herrschaft nicht allein ausüben, er bedarf dazu Organe, die ihr Recht nur von ihm herleiten. Sofern daher die Staatsangehörigen politische Befugnisse wahrnehmen, sind sie nicht Objekt, sondern Mittel der Herrschaft. In beiden Eigenschaften vertritt die Volksvertretung die Gesamtheit der Staatsangehörigen. Sie vertritt sie als Objekt der Herrschaft, indem sie statt ihrer Beschwerden über die Art und Weise der Ausübung staatlicher Rechte der Staatsregierung gegenüber geltend macht. Sie vertritt sie als Mittel der Herrschaft, indem sie in gewissen Fällen mitwirkt bei Erlaß staatlicher Anordnungen an die Staatsangehörigen. Letztere Seite tritt jedoch bedeutend in den Vordergrund. Die Volksvertretung wird damit zum bedeutendsten Staatsorgane.

Die Volksvertretung ist endlich eine Vertretung der Staatsangehörigen in ihrer Gesamtheit. Sie soll dem ganzen Volke einen Einfluß auf die wichtigsten staatlichen Maßregeln geben. Man kann sie daher als einen großen Staatsrat bezeichnen, der dem Herrscher als Hilfe bei den schwierigen Reichsgeschäften dient⁴⁾.

Die Volksvertretung ist also ein Organ des Staates ähnlich den Behörden. Sie unterscheidet sich jedoch von diesen dadurch, daß sie niemals den Staatswillen selbständig zum Ausdruck bringen, die Staatsgewalt ausüben kann⁵⁾. Was jeder Gendarm oder Weichensteller vermag, dazu ist die Volksvertretung nicht imstande. Aufgabe der Volksvertretung ist es, in den gesetzlich bestimmten Fällen den Herrscherwillen des Staates in Uebereinstimmung zu bringen mit dem Willen der Beherrschten, mit dem Volkswillen. Der Volkswille deckt sich aber nicht mit dem Willen aller Einzelnen, welche das Volk ausmachen. Die unorganisierte Masse der einzelnen Staatsangehörigen ist gar nicht imstande, ihrem Willen Ausdruck zu geben. Sie kann

⁴⁾ Diese Auffassung hat für das englische Staatsrecht eine geschichtliche Berechtigung. Vgl. Gneist, *Englisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bd. 1, S. 175 ff.; Gneist, *Das englische Parlament*, S. 134 ff. Sie entspricht aber auch in Preußen dem Wesen der Volksvertretung, nur daß sie nicht wie ein Staatsrat eine bloß beratende, sondern eine entscheidende Stimme hat.

⁵⁾ Deshalb ist sie auch nicht im Verwaltungsrechte zu behandeln.

dies auch nicht durch Vertreter, da diese rechtlich an den Willen ihrer Wähler nicht gebunden sind. Die Volksvertretung gibt daher ihre Willenserklärung ab nicht im Auftrage des Volkes, sondern anstatt des handlungsunfähigen Volkes. Die Willenserklärung der Volksvertretung ist der organisierte Volkswille selbst. Die Volksvertretung hat aber ihre Willenserklärung nur abzugeben in den gesetzlich vorgesehenen Fällen. Nicht dem Volke, sondern dem Könige steht die Souveränität zu. Der König ist nicht ausführendes Organ des Volkswillens, sondern sein Wille ist überall das Entscheidende. Nur hat in gewissen Fällen der Wille des Königs nur dann bindende Kraft, wenn er sich in Uebereinstimmung befindet mit dem im Landtage vertretenen Volkswillen, und diese Willensübereinstimmung in den gesetzlich vorgeschriebenen Formen festgestellt ist.

Es ergibt sich aus dieser Stellung der Volksvertretung zweierlei. Der Wille des Landtages kann sich niemals Geltung verschaffen gegen den Willen des Königs. Auch wo die Zustimmung des Landtages gefordert wird, genügt diese allein nicht, um den für die Staatsangehörigen verbindlichen Staatswillen zum Ausdruck zu bringen. Entscheidend ist vielmehr nur der Wille des Königs, der allerdings, um ein verbindliches Gebot erlassen zu können, an die Zustimmung des Landtages gebunden ist. Da der König der souveräne Herrscher ist, kann er ferner nicht in allen Regierungshandlungen an die Zustimmung des Landtages gebunden sein. Die Plenitudo potestatis steht beim Könige, die Beschränkung der Kammern auf einzelne bestimmte Befugnisse ist daher eine notwendige Folgerung aus dem monarchischen Prinzip. Ausdrücklich ausgesprochen ist dies in Art. 57 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 8. Juni 1820. Hier heißt es, da der deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten bestehe, so müsse dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän könne durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. Eine entscheidende Beschlußfassung der Volksvertretung findet nur statt, wo ihre Wirksamkeit sich auf die politische Körperschaft beschränkt und nur mittelbar nach außen wirkt^o).

^o) Ungültigkeitserklärung einer Wahl entfernt das Mitglied aus der Körperschaft, macht aber eine Neuwahl notwendig.

In welcher Weise die Volksvertretung zu bilden ist, ist eine Frage der politischen Erwägung. Dies gilt zunächst von dem Zweikammersysteme. Aus dem oben entwickelten rechtlichen Charakter der Volksvertretung läßt sich weder die Notwendigkeit zweier noch die einer Kammer begründen. Wenn in den meisten Staaten, insbesondere auch in Preußen, die Volksvertretung aus zwei Kammern besteht, so ist dies nicht aus staatsrechtlichen, sondern aus politischen Gründen der reinen Zweckmäßigkeit geschehen⁷⁾. Weiterhin folgt aus dem juristischen Charakter der Volksvertretung nichts für die Art und Weise der Bestellung der einzelnen Volksvertreter. Daß sie oder wenigstens ein Teil von ihnen, nämlich die Mitglieder der zweiten Kammer, gewählt werden müßten, kann man nicht behaupten. Wenn man aus dem Wesen der Volksvertretung die Notwendigkeit der Wahl herleiten will, so schiebt man dem Begriffe der Vertretung den falschen privatrechtlichen Begriff des Auftrages oder der Vollmacht unter, der allerdings eine Bestellung seitens des Auftrag- oder Vollmachtgebers erfordert. Der einzelne Volksvertreter vertritt aber nach gesetzlicher Bestimmung gar nicht seine Wähler, sondern das ganze Volk, er ist nicht kraft Auftrages, sondern kraft Gesetzes dessen Vertreter. Aus dem Begriffe der Volksvertretung läßt sich daher nichts über die Art der Bestellung der einzelnen Mitglieder folgern, weder die Notwendigkeit der Wahl noch die der königlichen Ernennung. Das Staatsrecht kann sich demnach nicht damit beschäftigen, wie die Volksvertretung ihrem Begriffe nach zusammengesetzt werden sollte, sondern nur, wie sie tatsächlich zusammengesetzt ist.

Nach der preussischen Verfassungsurkunde besteht nun die Volksvertretung aus zwei verschiedenen Körperschaften, die anfangs als erste und zweite Kammer, seit dem Gesetze vom 30. Mai 1855, betreffend die Abänderung der Verfassungsurkunde in Ansehung der Benennung der Kammern⁸⁾ zur Vermeidung der besonderen Nebenbedeutung des französischen Wortes „Kammern“, als „Herrenhaus“ und „Haus der Abgeordneten“ bezeichnet werden. Als gemeinschaftliche Bezeichnung für beide Kammern hatte die Regierung die eines „Vereinigten Landtages“ vorgeschlagen. Diese wurde jedoch als an

⁷⁾ Ich verweise in dieser Beziehung jetzt auf meine Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1909, S. 115, 129.

⁸⁾ G.-G. 1855, S. 316.

die ständische Verfassung anklingend abgelehnt. Es ist aber seitdem, ohne daß eine gesetzliche Bestimmung in dieser Beziehung ergangen wäre, für die preußische Volksvertretung die Bezeichnung „Landtag“ üblich geworden und hat auch in die Gesetzesprache Aufnahme gefunden.

§ 60. Die Rechtsgrundlagen des Herrenhauses.

Nach der oktroyierten Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848, Art. 62 und 63 sollte in Uebereinstimmung mit den Wünschen der Nationalversammlung die erste Kammer aus 180 Mitgliedern bestehen und durch Wahl gebildet werden. Wahlberechtigt waren die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertreter, welche nach näherer Bestimmung des Wahlgesetzes die Wahlkörper bildeten und die nach der Bevölkerung auf die Wahlbezirke fallende Zahl der Abgeordneten zur ersten Kammer wählten. Die hier in Aussicht genommene Zusammensetzung der ersten Kammer hatte jedoch zur Voraussetzung, daß die nach Art. 104 der Verfassungsurkunde geplante Neubildung der Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertretungen zustande kam. Bis diese Voraussetzung erfüllt sein würde, wurde durch ein am 6. Dezember 1848 ergehendes vorläufiges Wahlgesetz für die erste Kammer¹⁾ Vorsorge getroffen. Auch nach diesem Gesetze war die erste Kammer eine Wahlkammer. Urwähler war jeder Preuße, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte, jährlich mindestens 8 Taler Klassensteuer zahlte oder einen Grundbesitz im Werte von 5000 Talern oder ein Jahreseinkommen von 500 Talern nachwies. Je 100 Urwähler wählten einen Wahlmann, die Wahlmänner nach Bezirken zwei oder drei Abgeordnete zur ersten Kammer. Wählbar zum Abgeordneten war jeder Preuße, der das 40. Lebensjahr vollendet hatte und bereits fünf Jahre dem preussischen Staatsverbande angehörte. Ueber die Dauer der Wahlperiode enthielt das Gesetz als ein bloß intermistisches nichts. Nach diesem Gesetze ist jedoch nur einmal eine Wahl erfolgt und zwar für die zur Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde berufene Kammer.

Bei der Revision beabsichtigten die Kammern die Bildung der ersten Kammer einem besonderen Verfassungsgesetze vorzubehalten. Auf Grund der in der königlichen Botschaft vom 7. Januar 1850 enthaltenen Proposition VIII kam jedoch eine anderweite Fassung

¹⁾ G.-S. 1848, S. 395.

der Art. 65 und 66 der Verfassungsurkunde zustande. Nach Art. 65 sollte die erste Kammer bestehen:

a) aus den großjährigen königlichen Prinzen,

b) aus den Häuption der ehemals unmittelbaren reichsständischen Häuser in Preußen und aus den Häuption derjenigen Familien, welchen durch königliche Verordnung das nach der Erstgeburt und Linealfolge zu vererbende Recht auf Sitz und Stimme in der ersten Kammer beigelegt wird;

c) aus solchen Mitgliedern, die der König auf Lebenszeit ernennt, deren Zahl aber den zehnten Teil der zu a und b genannten Mitglieder nicht übersteigen darf;

d) aus 90 Mitgliedern, welche in Wahlbezirken, die das Gesetz feststellt, durch die dreißigfache Zahl derjenigen Urwähler, welche die höchsten direkten Staatssteuern bezahlen, durch direkte Wahl nach Maßgabe des Gesetzes gewählt werden;

e) aus dreißig nach Maßgabe des Gesetzes von den Gemeinderäten gewählten Mitgliedern aus den größeren Städten des Landes.

Die Gesamtzahl der unter a bis c genannten Mitglieder darf die Zahl der unter d bis e genannten nicht übersteigen, und eine Auflösung der ersten Kammer sich nur auf die aus Wahl hervorgegangenen Mitglieder beziehen. Nach Art. 66 sollte jedoch diese Neubildung der ersten Kammer erst am 7. August 1852 eintreten, und es bis zu diesem Zeitpunkte bei dem interimistischen Wahlgesetze vom 6. Dezember 1848 sein Bewenden haben. Die Legislaturperiode der ersten Kammer wurde auf sechs Jahre festgesetzt (Art. 67). Die Wählbarkeit zum Mitgliede setzte voraus die Eigenschaft als Preuße, die Vollendung des 40. Lebensjahres, den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte und fünfjährige Staatsangehörigkeit. Die Mitglieder der ersten Kammer durften weder Reisekosten noch Diäten beziehen (Art. 68).

Die Neubildung der ersten Kammer bedurfte also zu ihrer Ausführung hinsichtlich der zu wählenden Mitglieder noch eines besonderen Gesetzes. Dieses konnte aber nicht zustande kommen, da man in der Sitzungsperiode 1851—1852 verschiedene Versuche machte, die Art. 65 bis 68 der revidierten Verfassungsurkunde vorher abzuändern. Da nun aber mit dem 7. August 1852 die betreffenden Artikel der Verfassungsurkunde in Kraft traten, so sah sich der König zur Oktroierung der Verordnung vom 4. August 1852 über die

Bildung der ersten Kammer²⁾ genötigt. Hierdurch wurden die nach Art. 65 d und e der Verfassungsurkunde erforderlichen Bestimmungen vorläufig für die Dauer eines Jahres vom 7. August 1852 ab erlassen. Diese Verordnung erlangte auch die nachträgliche Genehmigung der Kammern.

In der Sitzungsperiode 1852 bis 1853 kam endlich das Gesetz vom 7. Mai 1853 betreffend die Bildung der ersten Kammer³⁾ zustande. Dieses bestimmte, die erste Kammer solle durch königliche Anordnung gebildet werden, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden könne. Zusammengesetzt werden sollte die erste Kammer aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit berief (Art. 1). Mit der Verkündung dieser königlichen Anordnung sollten die Art. 65 bis 68 der Verfassungsurkunde außer Kraft und der Art. 1 dieses Gesetzes an deren Stelle treten (Art. 2). Bis zur Verkündung der königlichen Anordnung blieb die Verordnung vom 4. August 1852 in Wirksamkeit (Art. 3). Auf Grund dieses Gesetzes erging nun die königliche Verordnung vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der ersten Kammer⁴⁾, welche noch jetzt in Kraft steht.

Es fragt sich nun, welche Bedeutung den der Bildung des Herrenhauses gegenwärtig zugrunde liegenden Rechtsquellen beizulegen ist. Art. 1 des Gesetzes sieht den Erlaß einer königlichen Anordnung vor, Art. 2 setzt die Art. 65 bis 68 der Verfassungsurkunde außer Kraft und Art. 1 des vorliegenden Gesetzes an deren Stelle. Hieraus ergibt sich, daß nur der Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853, nicht aber die auf Grund seiner erlassene königliche Verordnung den Charakter des Verfassungsgesetzes hat. Man kann nicht behaupten, da der ganze Inhalt des Art. 1 einen Bestandteil der Verfassungsurkunde bilde, so sei auch die in diesem Artikel in Bezug genommene königliche Anordnung, also die Verordnung vom 12. Oktober 1854 ein solcher⁵⁾. Nach ausdrücklicher Bestimmung des Gesetzes hat nur dessen Art. 1 den Charakter des Verfassungsgesetzes, die königliche

²⁾ G.-S. 1852, S. 649 ff.

³⁾ G.-S. 1853, S. 181.

⁴⁾ G.-S. 1854, S. 541 ff.

⁵⁾ So v. Mönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 218; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 584. Anders v. Mönne-Jorn, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 276, Nr. 5, S. 277, Nr. 1; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 75, Nr. 1.

Anordnung soll das Verfassungsgesetz nur ausführen. Diese Ausführungsgesetze, wie sie an zahllosen Stellen der Verfassungsurkunde, besonders in deren zweiten Titel vorgesehen sind, bilden aber keinen Bestandteil der Verfassung im formellen Sinne, sondern sind gewöhnliche Gesetze. Wollte man in allen denjenigen Fällen, wo die Verfassungsurkunde den Erlass eines Gesetzes vorsieht, ein Verfassungsgesetz verstehen, so würde kaum ein Gesetz ergehen können, welches diesen Charakter nicht hat. Wenn Art. 107 der Verfassungsurkunde für die Abänderung der Verfassung besondere Formen vorsieht, so darunter nur Bestimmungen der Verfassungsurkunde selbst oder spätere abändernde Gesetze, nicht aber bloße Ausführungsgesetze verstanden werden. Eine Veränderung in der Zusammensetzung des Herrenhauses würde demnach nur dann die Form des Verfassungsgesetzes erfordern, wenn Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853, der die Verufung der Mitglieder durch den König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit bestimmt, eine Veränderung erfahren sollte. Eine innerhalb dieser verfassungsmäßigen Schranken sich haltende Abänderung der Verordnung vom 12. Oktober 1854 hat dagegen in den Formen der gewöhnlichen Gesetzgebung zu erfolgen. Ausgeschlossen ist jedoch, da das Gesetz vom 7. Mai 1853 zur Abänderung der königlichen Verordnung ausdrücklich ein mit Zustimmung beider Kammern zu erlassendes Gesetz erfordert, eine bloße Notverordnung im Sinne des Art. 63 der Verfassungsurkunde.

Nun ist freilich die Gesetzmäßigkeit der königlichen Verordnung vom 12. Oktober 1854 selbst und damit die Verfassungsmäßigkeit der jetzigen Zusammensetzung des Herrenhauses von der Theorie ziemlich allgemein bestritten worden.

Außer Betracht können die Einwendungen bleiben, welche sich darauf stützen, daß die Uebertragung des Verordnungsrechtes mit Gesetzeskraft an den König verfassungswidrig sei. Diese Auffassung beruht im wesentlichen auf der dem preussischen Staatsrechte fremden Lehre von der Teilung der Gewalten und nimmt für die Volksvertretung ein unveräußerliches Gesetzgebungsrecht in Anspruch. Die Haltlosigkeit dieser Annahme ist an einem anderen Orte nachzuweisen⁶⁾.

Beachtung verdienen dagegen diejenigen Bedenken, welche in Frage stellen, ob die Verordnung vom 12. Oktober 1854 die ihr durch

⁶⁾ Vgl. § 79.

Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 gezogenen verfassungsmäßigen Schranken innegehalten habe. Das Gesetz hatte die königliche Anordnung nur an zwei Beschränkungen geknüpft, der König sollte die einzelnen Mitglieder des Herrenhauses berufen, nicht etwa bloß ihre Berufungsart festsetzen, und er sollte sie berufen entweder mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit. Im Widerspruche hiermit führe die Verordnung verschiedene Präsentationsrechte politischer Körperschaften und Verbände ein, beschränke also die Krone in dem ihr verfassungsmäßig zustehenden Rechte vollständig freier Berufung. Sie lenne ferner außer den erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern noch eine besondere Art von ihnen, deren Mitgliedschaft nicht an der Person lebenslänglich, sondern an einem Amte oder an einem Besitztume hänge und mit diesem verloren gehe⁷⁾.

Das durch die Verordnung eingeführte Präsentationsrecht steht nun aber nicht im Widerspruche mit der verfassungsmäßig allein zulässigen Begründung der Mitgliedschaft durch königliche Berufung. Es ist selbstverständlich, daß der König nicht selbst alle Personen, die er in das Herrenhaus berufen will, aussuchen kann, es müssen ihm in dieser Beziehung geeignete Vorschläge gemacht werden. Das gewöhnliche Organ dazu, diese Vorschläge zu machen, würde nun allerdings das Ministerium gewesen sein. Es stand jedoch rechtlich nichts im Wege, daß der König die Befugnis hierzu in gewissen Fällen auch anderen Organen, politischen Körperschaften oder Verbänden einräumte. Nichts anderes als ein solches Vorschlagsrecht ist aber das Präsentationsrecht der Verordnung vom 12. Oktober 1854. Die freie Berufung des Königs ist durch die Präsentation in keiner Weise rechtlich beschränkt. Die Präsentation gibt dem Präsentierten keinerlei Unrecht auf die Mitgliedschaft. Der König kann ihn, ohne an eine Zeitfrist gebunden zu sein und ohne Gründe angeben zu müssen, zurückweisen und eine andere Person ernennen. Den Rechtstitel für die Mitgliedschaft bildet auch für den Präsentierten einzig und allein die königliche Ernennung. Der § 3 der Verordnung sagt daher mit Recht, daß der König sie in das Herrenhaus berufen wolle. Bei den präsentierten

⁷⁾ Vgl. v. Mönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 206; J. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 584; Constantin Mößler, Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung, Abt. II, S. 23; Geffken, Reform der preussischen Verfassung, Berlin 1870, S. 98 ff.

Mitgliedern ist also nicht nur die Berufungsart durch den König festgesetzt, es erfolgt auch durch ihn allein die Berufung in jedem einzelnen Falle.

Auch das zweite Bedenken, daß die präsentierten Mitglieder, da ihre Mitgliedschaft von einem Amte oder Besitze bedingt sei, nicht zu den lebenslänglichen gerechnet werden könnten, erscheint hinfällig. Durch das Erfordernis der Lebenslänglichkeit war die königliche Verordnung zweifellos nicht verhindert, außer dieser auch noch weitere Erfordernisse, wie Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, ein Amt oder einen Besitz, zu erfordern. War dies aber zulässig, so mußte mit dem Fortfalle einer dieser Eigenschaften auch die Mitgliedschaft selbst aufhören. Die Lebenslänglichkeit eines Amtes oder eines öffentlichen Dienstes hat nicht den Sinn, daß der Inhaber den Dienst bis zu seinem Tode versehen muß, sondern nur den, daß er nicht an eine bestimmte Zeitdauer geknüpft und ihm bis zu seinem Tode nicht willkürlich entzogen werden kann. In dieser Beziehung hat die Mitgliedschaft des Herrenhauses denselben Charakter wie die Staatsämter, welche auf Lebenszeit verliehen werden. Auch der Beamte ist gegen willkürliche Entziehung des Amtes geschützt, er kann es aber nicht nur wegen schuldhaften Verhaltens verlieren, sondern auch, wenn andere Voraussetzungen, unter denen es ihm verliehen ist, nicht mehr vorliegen. Die lebenslängliche Mitgliedschaft des Herrenhauses geht aber verloren, wenn jemand ein Amt oder einen Besitz, durch den die Mitgliedschaft bedingt war, aufgibt, also durch eine Veränderung in der Stellung des betreffenden Mitgliedes. Dies steht aber mit dem Begriffe der Lebenslänglichkeit nicht im Widerspruche.

Eigentümlicherweise haben sich die Angriffe immer nur gegen den Verlust der Mitgliedschaft durch Aufgabe eines Amtes oder eines Besitzes gerichtet, nicht aber gegen den Verlust durch strafbare Handlungen oder unehrenhaftes Verhalten. In beiden Fällen liegt aber das Rechtsverhältnis vollständig gleich. Wäre der den Angriffen zugrunde gelegte Begriff der Lebenslänglichkeit richtig, so wäre, abgesehen von den Fällen, wo das Reichsstrafgesetzbuch zwingende Normen aufstellt, die Ausschließung eines Mitgliedes wegen unehrenhaften Verhaltens unzulässig, das Herrenhaus müßte solche Personen weiter in seiner Mitte dulden, damit nur nicht der vermeintliche Grundsatz der Lebenslänglichkeit verletzt würde.

Nun hat man allerdings, selbst wenn man die Verordnung vom 12. Oktober 1854 für verfassungswidrig erachtete, diesen Mangel für geheilt angesehen durch das spätere Verhalten beider Kammern, welche die Verfassungswidrigkeit nicht rügten⁸⁾. Diese Auffassung steht jedoch im offenbaren Widerspruche mit den klarsten Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. Diese verlangt ganz bestimmte wesentliche Formen für den Erlaß eines Gesetzes, noch strengere für den Erlaß eines die Verfassung abändernden Gesetzes. Wo diese Formen nicht beobachtet sind, da ist überhaupt der staatliche Wille als nicht ausgesprochen anzusehen. Es ist völlig gleichbedeutend, ob die vorgeschriebenen Formen nicht beobachtet, oder ob überhaupt nichts geschehen ist. Daher kann es keine stillschweigende Zustimmung der Volksvertretung zu Gesetzen oder gar zu Verfassungsgesetzen geben. Verstößt also wirklich die Verordnung vom 12. Oktober 1854 gegen die Bestimmungen der Verfassung, wie sie in Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 niedergelegt sind, so ist trotz unterlassener Mülge dieses Mangels seitens der Volksvertretung das Herrenhaus auch noch heute verfassungswidrig zusammengesetzt. Dann sind alle Akte seit 1855, zu denen die Mitwirkung beider Häuser des Landtages erfordert wird, insbesondere alle seitdem erlassenen Gesetze und Verfassungsänderungen, nichtig. Es ist wohl nur die Furcht vor diesen unüberschbaren Folgen, welche zu der nicht minder bedenklichen Lehre der Zulässigkeit einer Verfassungsänderung durch Stillschweigen der Volksvertretung zu einem Verfassungsbruche, also zur Rechtfertigung eines Unrechtes wegen Stillschweigens eines anderen führt, der nicht einmal der Verletzte ist.

Weiden Eventualitäten entgeht man, wenn man an der Verfassungsmäßigkeit der Verordnung vom 12. Oktober 1854 nicht rüttelt. In der That könnte man deren Verfassungswidrigkeit höchstens dann dartun, wenn man dem Worte lebenslänglich einen zu engen Begriff unterlegt, den es sonst im öffentlichen Leben, namentlich bei den Dienstverhältnissen der Beamten, nicht hat und nie gehabt hat.

⁸⁾ So H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 584, der die Verfassungswidrigkeit nicht in der Präsentation, sondern nur in der mangelnden Lebenslänglichkeit einzelner Arten von Mitgliedern sieht.

§ 61. Zusammensetzung des Herrenhauses¹⁾.

Nach der Verordnung vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der ersten Kammer besteht das nunmehrige Herrenhaus aus drei Arten von Mitgliedern, den königlichen Prinzen, erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern.

1. Die Prinzen des königlichen Hauses können, sobald sie in Gemäßheit der Hausgesetze die Großjährigkeit erreicht haben vom Könige in die erste Kammer berufen werden. Sie haben also nicht kraft ihrer Geburt allein ein Recht auf Sitz im Herrenhause. Der Rechtstitel ist auch für die königlichen Prinzen allein die Berufung seitens des Königs. Eine solche Berufung ist bisher noch nicht erfolgt.
2. Erbliche Mitglieder des Herrenhauses sind:
 - a) das Haupt der fürstlichen Familie Hohenzollern;
 - b) die nach der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 zur Standschaft berechtigten Häupter der vormaligen deutschen reichsständischen Häuser in Preußen;
 - c) die übrigen nach der Verordnung vom 3. Februar 1847 zur Herrenturie des Vereinigten Landtages berufenen Fürsten, Grafen und Herren. Es waren dies nach § 2 der Verordnung vom 3. Februar 1847 über die Bildung des Vereinigten Landtages²⁾ die schlesischen Fürsten und Standesherrn und alle mit Virilstimmen begabten oder an Kollektivstimmen beteiligten Fürsten, Grafen und Herren der acht Provinziallandtage. Insofern sind also die mit Ausnahme von Posen außer Kraft gesetzten alten Provinzialordnungen für die Zusammensetzung des Herrenhauses noch immer von Bedeutung. Es sind dies die Verordnungen vom 1. Juli 1823 für Brandenburg, Preußen und Pommern³⁾, vom 27. März 1824 für Sachsen, die Rheinprovinz, Schlesien, Westfalen und Posen⁴⁾. Als erbliche Mitglieder des Herrenhauses kommen hiernach außer den Mediatisierten in

¹⁾ Vgl. David, Handbuch für das preussische Herrenhaus Berlin 1907.

²⁾ G.-G. 1847, S. 34.

³⁾ G.-G. 1823, S. 130, 138, 146.

⁴⁾ G.-G. 1824, S. 70, 101, 108, 141.

Betracht für Preußen Graf zu Dohna-Laud, Fürst zu Dohna-Schlobitten, Graf zu Dohna-Schlobien, Graf von Kanferling und Nautenberg, für Brandenburg Prinz zu Schönau-Carolath-Amtitz, Fürst zu Solms-Baruth, Graf Arnim-Boitzenburg, Graf Brühl zu Forst und Pförten, v. Guzmérow-Deuthen, Graf v. d. Schulenburg-Lieberose, Graf von Lynar-Lübbenau, Graf von Hardenberg zu Neu-Hardenberg, Graf zu Solms-Sonnenwalde, Graf von Houwald zu Straupitz, in Pommern der Fürst zu Putbus, in Posen die Fürsten von Thurn und Taxis wegen des Fürstentums Krotoschin, Graf Raczyński und Fürst Radziwiłł, die schlesischen Fürsten und Standesherrn, in Sachsen der Graf v. d. Asseburg-Falkenstein und der Herzog von Anhalt wegen des Amtes Walternienburg, in der Provinz Westfalen die Besitzer von Rappenberg, Gemen, Rheina-Wolbeck und des Westphalenschen Fideikommisses, in der Rheinprovinz von Duff und Wildenburg-Schönstein. Voraussetzung jeder Standschaft ist zehn Jahre ununterbrochener Grundbesitz, wobei die Besitzzeit des Erblassers eingerechnet wird, Gemeinschaft mit einer der christlichen Kirchen, Vollendung des 30. Lebensjahres und unbescholtener Ruf;

d) diejenigen Personen, welchen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhause von dem Könige durch besondere Verordnung verliehen wird. Die Mitgliedschaft wird in der durch die Verleihungsurkunde festgesetzten Folgeordnung vererbt.

3. Als lebenslängliche Mitglieder des Herrenhauses werden berufen:

a) Die Personen, welche dem Könige nach Maßgabe der Verordnung präsentiert werden. Ein solches Präsentationsrecht wird eingeräumt:

α) den nach der Verordnung vom 3. Februar 1847 zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufenen Stiftern, also den Domstiftern zu Brandenburg, Merseburg und Naumburg a. S.;

β) dem für jede Provinz zu bildenden Verbandspräsidenten der darin mit Rittergütern angefahrenen Grafen für je einen zu Präsentierenden;

- γ) den Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, welche der König mit diesem Rechte begnadigt⁵⁾);
- δ) den Verbänden des alten und befestigten Grundbesizes. Die näheren reglementarischen Bestimmungen wegen Bildung der Verbände des alten und befestigten Grundbesizes, der Landschaftsbezirke, waren einer königlichen Verordnung vorbehalten. Als solche erging das Reglement vom 12. Oktober 1854⁶⁾. Dieses wurde durch den Allerhöchsten Erlaß vom 5. November 1861⁷⁾ in mehreren Punkten abgeändert. Die Verordnung vom 10. November 1865 betreffend die definitive Erledigung der Vorbehalte wegen Bildung der Verbände des alten und befestigten Grundbesizes (Landschaftsbezirke) und wegen Wahl der seitens dieser Verbände und der Provinzialverbände der Grafen zu präsentierenden Mitglieder des Herrenhauses⁸⁾ bestimmte dann, daß Änderungen derselben gleich solchen der Verordnung wegen Bildung der ersten Kammer vom 12. Oktober 1854 gemäß Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 nur durch ein mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassendes Gesetz vorgenommen werden könnten.

Die Landschaftsbezirke des alten und befestigten Grundbesizes werden danach, in der Weise gebildet, daß auf

⁵⁾ Diese Familienverbände sind folgende: 1. Gräflich von Königs-
march'sche Familie, 2. Familie von der Gröben-Langheim, 3. Familie
von Alvensleben, 4. von Schwerinsche Familie, 5. Familie von der
Schulenburg, 6. Verband des pommer'schen schloßgefessenen Geschlechtes
von der Osten, 7. Verband des pommer'schen schloßgefessenen Geschlechtes
von Wedell, 8. Verband des pommer'schen schloßgefessenen Geschlechtes
von Worde, 9. Familie von Bredow, 10. Familie von Arnim, 11. Ver-
band des pommer'schen Geschlechtes von Kleist, 12. Familie von Putt-
ammer, 13. Familie von Below, 14. Familie von Zizewitz, 15. Familie
von Bonin, 16. Familie von Bülow. Jeder dieser Verbände hat einen
seiner Familienangehörigen aus der Zahl der nach den allgemeinen
Bestimmungen zur Mitgliedschaft des Herrenhauses befähigten Mitgliedern
der betreffenden Familie zu präsentieren.

⁶⁾ M.-Bl. d. inn. Verw. 1854, S. 189 ff.

⁷⁾ U. a. D. 1861, S. 261.

⁸⁾ U.-G. 1865, S. 1077 ff.

Preußen 18, auf Brandenburg 15, auf Pommern 13, auf Schlesien 18, auf Posen 7, auf Sachsen 10, auf Westfalen 4, auf die Rheinprovinz 5 Mitglieder kamen. Als alter Grundbesitz gelten diejenigen Mittergüter, welche zur Zeit der Präsentation seit mindestens fünfzig Jahren im Besitze einer und derselben Familie sich befinden. Befestigter Grundbesitz sind dagegen solche Mittergüter, deren Vererbung in der männlichen Linie durch eine besondere Erbordnung, wie Lehen, Majorat, Minorat, Fideikommiß oder fideikommissarische Substitution gesichert ist. Fähig zur Ausübung des Präsentationsrechtes sind nur die zur Mitgliedschaft des Herrenhauses befähigten Personen mit der Maßgabe, daß ein Alter von 25 Jahren genügt.

Ein Präsentationsrecht wird ferner eingeräumt:

- e) einer jeden Landesuniversität;
- z) denjenigen Städten, welchen dieses Recht vom Könige besonders beigelegt wird. Nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 21. Oktober 1854 sind dies die Städte Königsberg, Danzig, Thorn, Elbing, Stettin, Stralsund, Berlin, Potsdam, Brandenburg, Frankfurt a. O., Magdeburg, Halle, Erfurt, Nordhausen, Mühlhausen, Breslau, Görlitz, Glogau, Posen, Bromberg, Münster, Dortmund, Köln, Aachen, Elberfeld-Barmen, Krefeld, Düsseldorf, Koblenz, Trier. Durch den Allerhöchsten Erlaß vom 29. September 1860 sind hinzugetreten die Städte Memel, Greifswald, Halberstadt, Minden und Bonn sowie die Städte Elberfeld und Barmen, jede für sich statt des bisherigen gemeinschaftlichen Vertreters. Der Allerhöchste Erlaß vom 26. Oktober 1867 hat das Präsentationsrecht beigelegt den Städten Frankfurt a. M., Kassel, Hannover, Altona und Flensburg, der Allerhöchste Erlaß vom 12. Mai 1876 der Stadt Essen und der Allerhöchste Erlaß vom 6. Oktober 1879 den Städten Kiel, Osnabrück und Hildesheim, der Allerhöchste Erlaß vom 22. März 1892 den Städten Wiesbaden, Duisburg, Liegnitz und Bielefeld, der Allerhöchste Erlaß vom 15. Mai 1905 der Stadt Charlottenburg.

Die Ausübung des Präsentationsrechtes findet in der Weise statt, daß die Vertreter der Stifter von deren Mitgliedern aus ihrer Mitte, die der Universitäten von dem akademischen Senate aus der Zahl der ordentlichen Professoren gewählt werden. In den Städten werden die zu präsentierenden Vertreter von dem Magistrate oder in Ermangelung eines kollegialischen Vorstandes von den übrigen kommunalverfassungsmäßigen Vertretern der Stadt aus der Zahl der Magistratsmitglieder gewählt.

- b) Die Inhaber der vier großen Landesämter im Königreiche Preußen. Das „Königreich Preußen“ ist hier in seiner alten geschichtlichen Bedeutung als Provinz Ostpreußen aufzufassen. Die in dieser Provinz aus der Zeit des Ständetums noch fortbestehenden Landesämter sind die des Oberburggrafen, Obermarschalls, Landhofmeisters und Kanzlers. Gegenwärtig sind sie, abgesehen davon, daß ihre Inhaber Mitglieder des Herrenhauses sind, reine Ehrenämter⁹⁾.
- c) Einzelne Personen, welche der König aus besonderem Vertrauen auserkählt. Aus diesen bestellt der König Prosyndici, denen er wichtige Rechtsfragen zur Begutachtung vorlegt, ferner die Prüfung und Erledigung rechtlicher Angelegenheiten des Hauses anvertraut.

Das Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhause kann nur von preussischen Staatsangehörigen ausgeübt werden, welche sich im Vollbesitze der bürgerlichen Rechte befinden, ihren Wohnsitz innerhalb Preußens haben und nicht im aktiven Dienste eines außerdeutschen Staates stehen. Unfähig, Mitglieder des Herrenhauses zu werden oder zu sein, sind ferner nach dem Gesetze vom 27. März 1872 betreffend eine Zusatzbestimmung zum Art. 74 der Verfassungsurkunde und zur Verordnung wegen Bildung der ersten Kammer vom 12. Oktober 1854¹⁰⁾ der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer. Erforderlich ist endlich für die Mitgliedschaft außer bei Prinzen des königlichen Hauses ein Alter von dreißig Jahren. Da die Verordnung

⁹⁾ Vgl. über ihre Entwicklung und frühere Bedeutung *Bornhauf*, Geschichte des preuss. Verwaltungsrechtes, Bd. 1, S. 301 ff., 372, Bd. 2, S. 39 ff.

¹⁰⁾ G.-G. 1872, S. 277.

ausdrücklich zwischen der Ausübung des Rechtes auf Sitz und Stimme und dem Rechte der Mitgliedschaft selbst unterscheidet, so ist anzunehmen, daß durch den Mangel eines der die bloße Ausübung bedingenden Erfordernisse die Mitgliedschaft selbst nicht aufhört, sondern nur die Befugnis der Ausübung bis zum Fortfalle des Hindernisses suspendiert wird¹¹⁾.

Die Mitgliedschaft selbst geht dagegen verloren bei den auf Präsentation ernannten Mitgliedern mit dem Verluste der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist (Verordnung vom 12. Oktober 1854 § 8). Die Mitgliedschaft hört ferner auf außer in den Fällen, wo das Strafgesetzbuch den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte vorschreibt, wenn das Haus durch einen vom Könige bestätigten Beschluß einem Mitgliede das Anerkenntnis unverletzter Ehrenhaftigkeit oder eines der Würde der Kammer entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens versagt (a. a. O. § 9). Wenn das Haus mit Rücksicht auf eine gegen ein Mitglied eingeleitete Untersuchung oder aus sonstigen wichtigen Gründen der Ansicht ist, daß ihm die Ausübung des Rechtes auf Sitz und Stimme zeitweise zu untersagen sei, so ist zu dieser Maßregel die königliche Genehmigung erforderlich (a. a. O. § 10).

Zweifelhaft könnte erscheinen, ob ein Verzicht auf die Mitgliedschaft des Herrenhauses rechtlich zulässig ist. Die Verordnung vom 12. Oktober 1854, welche die Endigungsgründe der Mitgliedschaft im einzelnen aufzählt, erwähnt unter diesen den Verzicht nicht. Die Matrikelkommission des Herrenhauses hat sich in ihrem Berichte vom 6. Februar 1860¹²⁾ gegen die Zulässigkeit ausgesprochen. Denn die Mitgliedschaft sei weder ein Auftrag noch ein Amt, sondern eine durch königliche Berufung verliehene, mit Pflichten verbundene Eigenschaft, die mit zwei Ausnahmen das Gesetz selbst zu einer unauslöschbaren gemacht habe. Statthast sei daher das Ausscheiden nur mit Zustimmung der Krone und des Hauses. Buzugeben ist, daß die Mitgliedschaft des Herrenhauses weder einen Auftrag, d. h. ein privatrechtliches Stellvertretungsverhältnis, noch ein staatliches Amt ist. Sie ist aber ebensowohl wie die Mitgliedschaft des Abgeordnetenhauses Volksvertretung, d. h. die öffentlichrechtliche Vertretung des Volkes bei ge-

¹¹⁾ Uebereinstimmend mit dieser Ansicht v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 285; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 582.

¹²⁾ Vgl. Drucksachen 1860, Bd. 1, Nr. 19.

wissen staatlichen Handlungen, also ein öffentlicher Dienst gleich der Mitgliedschaft bei anderen repräsentativen Körperschaften. Wie dieser öffentliche Dienst begründet wird, ob durch königliche Ernennung oder Wahl, und wie lange er dauert, ob lebenslänglich oder eine bestimmte Anzahl von Jahren, ist für seinen rechtlichen Charakter vollständig gleichgültig. Man kann daher nicht behaupten, daß die königliche Ernennung auf Lebenszeit einen unauslöschlichen Charakter verleihe. Wenn dies der Fall wäre, so müßte überhaupt ein Aufhören der Mitgliedschaft selbst außer durch den Tod unmöglich sein, es könnte nur die Ausübung des Rechtes suspendiert werden. Da das Gesetz aber Fälle kennt, in denen die Mitgliedschaft selbst aufhört, so verneint es damit den unauslöschlichen Charakter. Die Frage liegt genau ebenso, als wenn es sich um die Mitgliedschaft einer anderen politischen Körperschaft oder um einen sonstigen öffentlichen Dienst handelte.

Das preussische Recht kennt nun im umfassendsten Maße einen nicht von berufsmäßigen Beamten geleisteten öffentlichen Dienst. Es besteht aber keine allgemeine Generalklausel, welche einen Zwang zur Uebernahme öffentlicher Dienste enthielte. Der Zwang ist nur ausgesprochen in bestimmten einzelnen Fällen, in denen dann gleichzeitig die Zwangsmittel vom Gesetze angegeben werden. Zu diesen Einzelfällen gehört aber die Mitgliedschaft des Herrenhauses unstreitig nicht. Soweit der Zwang nicht gesetzlich ausgesprochen ist, bleibt es Sache des freien subjektiven Ermessens, ob jemand den Dienst übernehmen oder den bereits übernommenen niederlegen will. Der freiwillige Verzicht auf die Mitgliedschaft des Herrenhauses erscheint daher unbedingt zulässig, ohne daß es der Zustimmung des Königs oder des Hauses bedürfte¹³⁾.

¹³⁾ v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 217, und S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 583, verhalten sich den Gründen der Matrifelkommission gegenüber skeptisch, lassen aber die Frage zweifelhaft. Unrichtig ist es jedenfalls, wenn v. Rönne behauptet, die Entscheidung könne getroffen werden durch eine einseitig vom Könige erlassene Deklaration der Verordnung vom 12. Oktober 1854. Wenn auch nach den Worten des Gesetzes nur eine Veränderung der Verordnung der Zustimmung der Kammern bedarf, so ist doch damit gemeint, daß die Verordnung den formellen Charakter des Gesetzes haben solle. Eine authentische Interpretation kann daher nur durch Gesetz erfolgen. In Bayern, wo die Verfassungsurkunde ebenfalls keine Bestimmungen über die Zulässigkeit des Verzichtes auf die Mitgliedschaft

§ 62. Das Abgeordnetenhaus. Die Wahlbezirke und die Wahlfähigkeit.

Im Gegensatz zu der heutigen Bildung des Herrenhauses wird das Abgeordnetenhaus nur durch Wahl der Mitglieder seitens der dazu gesetzlich bestimmten Staatsangehörigen gebildet. Die Zahl der Mitglieder war nach Art. 69 der Verfassungsurkunde auf 350 festgestellt. Nach Einverleibung der Hohenzollernschen Lande wurde durch das Gesetz vom 30. April 1851¹⁾ diese Anzahl auf 352 erhöht. Durch die Einführung der preussischen Verfassungsurkunde in den 1866 erworbenen Provinzen wurde eine weitere Vermehrung erforderlich. Das Gesetz vom 17. Mai 1867²⁾ ließ für diese Provinzen 80 Abgeordnete hinzutreten, so daß die Gesamtzahl 432 betrug. Ferner wurde durch die Vereinigung Lauenburgs mit Preußen auch für dieses eine Vertretung im preussischen Landtage geboten. Das Gesetz vom 23. Juni 1876³⁾ gewährte dem Kreise Herzogtum Lauenburg einen Abgeordneten. Durch Gesetz vom 28. Juni 1906⁴⁾ kommen durch Teilung einiger großen Wahlkreise 10 weitere Abgeordnete hinzu. Daher beträgt die Gesamtzahl der Abgeordneten gegenwärtig 443⁵⁾.

der Kammer der Reichsräte enthält, ist ein solcher Verzicht stets zugelassen worden. Zweifelhaft blieb dort nur, ob der Verzicht dem Könige oder der Kammer der Reichsräte zu erklären sei. Vgl. Schödel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 114. Da die Tatsache des Verzichtes, nicht dessen Entgegennahme seitens des Königs oder der Kammer, die Mitgliedschaft beendet, so ist die letztere Frage eine reine Etikettestreitigkeit ohne staatsrechtliche Bedeutung. In Preußen ist dieser Punkt noch nicht praktisch zur Erledigung gekommen. Genügen würde bei dem Mangel gesetzlicher Bestimmungen in dieser Beziehung jede authentische Erklärung des Verzichtenden, dessen Handlungsfähigkeit und Willenserklärung selbst außer Zweifel stehen, wenn dieser Verzicht auch weder dem Könige noch dem Herrenhause in irgend einer Weise angezeigt worden ist. v. Münne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 288 will nicht einseitige Niederlegung, sondern nur ein Entlassungsgesuch beim Könige für zulässig erachten.

1) G.-G. 1851, S. 213.

2) G.-G. 1867, S. 1481.

3) G.-G. 1876, S. 169.

4) G.-G. 1906, S. 313.

5) Sie verteilen sich nach dem Gesetze vom 27. Juni 1860 — G.-G. 1860, S. 357 — der Verordnung vom 14. September 1867 — G.-G. 1867, S. 1482 — und den oben erwähnten Gesetzen von

Die Wahlbezirke sollten nach Art. 69 der Verfassungsurkunde durch Gesetz, d. h. durch eine mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu treffende königliche Verordnung, festgestellt werden. Dieses Gesetz erging für den damaligen Umfang der Monarchie am 27. Juni 1860⁶⁾. In den neuen Provinzen sollte nach dem Gesetze vom 17. Mai 1867 die Feststellung der Wahlbezirke durch königliche Verordnung unter möglichster Berücksichtigung der Volkszahl erfolgen. Diese Einteilung der Wahlbezirke geschah durch die königliche Verordnung vom 14. September 1867⁷⁾. Während nun aber das endgültige Wahlbezirksgesetz nach dem Gesetze vom 17. Mai 1867 dem Landtage bei seiner nächsten Einberufung vorgelegt werden sollte, wurde durch das Gesetz vom 9. Mai 1868⁸⁾ die Verpflichtung zur Vorlegung auf die nächste Zusammenkunft des Landtages vertagt und, wenn die gesetzliche Regelung nicht früher erfolgte, die weitere Geltung des Gesetzes vom 17. Mai 1867 nebst der Verordnung vom 14. September 1867 noch bis zum 1. April 1869 vorgesehen. Endlich erhielt das Gesetz vom 11. März 1869⁹⁾ die bisherigen Bestimmungen bis zum Erlasse des in Art. 72 der Verfassungsurkunde vorgesehenen Wahlgesetzes unbedingt aufrecht. Die Gesetze vom 15. Februar 1872¹⁰⁾ und vom 23. März 1873¹¹⁾ haben die Wahlbezirke nur in untergeordneten Punkten abgeändert, indem jenes die Enklave Kaulsdorf unter Abtrennung vom Regierungsbezirke Kassel dem Regierungsbezirke Erfurt zulegte und die Wahlbezirke der Provinz Schleswig-Holstein anders umgrenzte, dieses

1876 und 1906 — auf die einzelnen Landesteile wie folgt: N.-B. Königsberg 15, Gumbinnen 9, Allenstein 8, Danzig 9, Marienwerder 13, Stadt Berlin 12, N.-B. Potsdam 20, Frankfurt a. O. 18, Stettin 12, Westfalen 10, Stralsund 4, Breslau 25, Oppereln 22, Liegnitz 19, Posen 19, Bromberg 10, Magdeburg 15, Merseburg 16, Erfurt 7, Münster 9, Minden 9, Arnswald 16, Köln 11, Düsseldorf 22, Koblenz 10, Trier 11, Aachen 9, Sigmaringen 2, Wiesbaden 12, Kassel 14, Hannover 8, Hildesheim 7, Lüneburg 7, Stade 6, Osnabrück 5, Aurich 3, Schleswig 18, endlich Lauenburg, nach dem Gesetze vom 23. Juni 1876, 1.

⁶⁾ G.-G. 1860, S. 357.

⁷⁾ G.-G. 1867, S. 1487 ff.

⁸⁾ G.-G. 1868, S. 217.

⁹⁾ G.-G. 1869, S. 481.

¹⁰⁾ G.-G. 1872, S. 158.

¹¹⁾ G.-G. 1873, S. 107.

das Jadegebiet unter Abtrennung von dem Wahlkreise Minden-Lübbecke mit dem Wahlkreise Aurich vereinigte. Durch Teilung von Kreisen wurden weitere Änderungen notwendig. Das Gesetz vom 28. Juni 1906 hat endlich unter Vermehrung der Zahl der Abgeordneten einzelne Wahlkreise und Wahlorte anders bestimmt und die Garnison von Mainz dem 9. Wiesbadener Wahlkreise zugelegt.

Die Einteilung der Wahlbezirke beruhte also nur in den alten Landesteilen und in dem Kreise Herzogtum Lauenburg, dem gesetzlich ein Vertreter zusteht, auf Gesetz, in den 1866 erworbenen Landesteilen auf königlicher Verordnung. Soweit nun aber nicht ausdrücklich etwas anderes vorgesehen ist, wird jede Anordnung in derselben Form abgeändert, in der sie erlassen ist. Veränderungen der Wahlbezirke konnten daher in den 1866 erworbenen Landesteilen ohne Zustimmung des Landtages im Wege einseitiger königlichen Verordnung getroffen werden. Die oben erwähnten Gesetze vom 15. Februar 1872 und 23. März 1873 zur Abänderung der Wahlbezirke mußten nur deshalb ergehen, weil sie gleichzeitig die Wahlbezirke der alten Provinzen veränderten. Jedenfalls mußte aber die Gesetzesform für Abänderung der Wahlbezirke auch in den neuen Provinzen aus praktischen Gründen festgehalten werden. Die endgültige gesetzliche Festlegung erfolgte hier durch die neuen Kreisordnungen.

In betreff der Bildung der zweiten Kammer war am 30. Mai 1849 eine oktroyierte Verordnung¹²⁾ ergangen. Von dieser wichen die in der revidierten Verfassungsurkunde Art. 70 ff. enthaltenen Bestimmungen vielfach ab, Art. 72 hatte daher das Nähere über die Ausführung der Wahlen einem besonderen Wahlgesetze vorbehalten. Nach Art. 115 sollte jedoch bis zum Erlasse des dort vorgesehenen Wahlgesetzes die Verordnung vom 30. Mai 1849, die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer betreffend, in Kraft bleiben. Das in Art. 72 vorgesehene Wahlgesetz ist jedoch nicht erlassen worden und daher die Verordnung vom 30. Mai 1849 noch heute in Geltung. Die Verordnung ist nach Art. 115 an Stelle des Wahlgesetzes in Kraft geblieben, das nach Art. 72 die näheren Bestimmungen treffen sollte. Folglich ist auch die Verordnung nicht integrierender Bestandteil der Verfassungsurkunde, sondern kann durch einfaches Gesetz geändert

¹²⁾ G.-G. 1849, S. 205.

werden¹³⁾. Einzelne Aenderungen, die nicht das in Art. 72 verheißene Wahlgesetz darstellen, können sogar weiter den suspendierten Verfassungsartikeln widersprechen.

Diese Verordnung wurde durch das vorläufige Wahlgesetz vom 30. April 1851 für die Wahlen zur zweiten Kammer in den hohenzollernschen Fürstentümern¹⁴⁾ mit unbedeutenden Aenderungen auch auf dieses neu erworbene Gebiet ausgedehnt. Für die 1866 erworbenen Landesteile traf das erwähnte Gesetz vom 17. Mai 1867 die Bestimmung, daß die ersten Wahlen in den neuen Provinzen nach der Verordnung vom 30. Mai 1849 mit einigen Abänderungen¹⁵⁾ erfolgen, und dem nach dem 1. Oktober 1867 zunächst einzuberufenden Landtage ein Gesetzentwurf über die endgültige Einführung der Verordnung vom 30. Mai 1849 vorzulegen sei. Das geschah jedoch nicht. Die Verordnung vom 14. September 1867 bezeichnete nur die für die Einteilung der Urwähler in drei Abteilungen maßgebenden Steuern. Demnächst bestimmte das Gesetz vom 11. März 1869 betreffend die fernere Geltung der Verordnung vom 30. Mai 1849 für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus in den neuerworbenen Landesteilen¹⁶⁾, es sollten bis zum Erlasse des im Art. 72 der Verfassungsurkunde vorbehaltenen Wahlgesetzes die Abgeordnetenwahlen in den neuen Provinzen auf Grund der Verordnung vom 30. Mai 1849, des Art. 2 der Verordnung vom 14. September 1867 und nach den in § 2 des Gesetzes vom 11. März 1869 vorgeschriebenen Maßregeln erfolgen. Die von den Wahlen handelnden Bestimmungen der Verordnung vom 14. September 1867 sind durch diese Bezugnahme ein Bestandteil des Gesetzes selbst geworden und können daher einer Abänderung ebenfalls nur im Wege der Gesetzgebung unterliegen.

Zu Ermangelung des in Art. 72 der Verfassungsurkunde vor-

¹³⁾ Anderer Ansicht v. *Nöbbe-Born*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 295, weil Art. 115 die Verordnung unter Garantie der Verfassung stelle, aber doch nur als fortgeltendes Gesetz. Mit demselben Rechte könnte man sagen, das ganze Unterrichtsrecht sei formelles Verfassungsrecht.

¹⁴⁾ G.-S. 1851, S. 216.

¹⁵⁾ Sowohl in den hohenzollernschen Landen wie in den neuen Provinzen waren diese Aenderungen nur wegen der für die Wahlberechtigung maßgebenden verschiedenen Steuerverfassung erforderlich.

¹⁶⁾ G.-S. 1869, S. 481.

gesehenen Wahlgesetzes sind demnach die anfangs nur als interimistisch betrachteten Verordnungen bzw. Gesetze vom 30. Mai 1849, 30. April 1851 und 11. März 1869 endgültig als Wahlgesetze in Kraft geblieben. Soweit die Bestimmungen der Verfassungsurkunde mit ihnen im Widerspruche stehen, sind jene überhaupt nicht geltendes Recht geworden. Da sie jedoch noch formell Bestandteile der Verfassungsurkunde sind, so müßte ein etwaiges neues Wahlgesetz sich innerhalb dieser verfassungsmäßigen Schranken halten, oder eine Verfassungsänderung erfolgen. Dieser Uebelstand, daß nie in Geltung getretene Bestimmungen der Verfassungsurkunde unter gewissen Umständen noch rechtliche Bedeutung gewinnen können, erklärt sich eben nur geschichtlich aus der Tatsache, daß die geltenden Wahlgesetze zur Zeit ihres Erlasses als bloß vorläufige betrachtet wurden, aber dann gleichwohl endgültig in Kraft blieben.

Nach der Verordnung vom 30. Mai 1849 wird die zweite Kammer durch Wahl gebildet, und zwar ist die Wahl eine indirekte, indem die Urwähler die Wahlmänner und diese die Abgeordneten wählen. Dabei handelt es sich um keinerlei Vollmacht oder Auftrag. Die Wahl hat zum Gegenstande die Bezeichnung derjenigen Personen, welche den Volkswillen zu vertreten haben. Sie ist eine Mitwirkung zur Ermöglichung derjenigen staatlichen Herrschaftshandlungen, welche die Zustimmung der Volksvertretung erfordern. Jede Mitwirkung zur Ausübung der staatlichen Herrschaft ist aber ein öffentlicher Dienst. Die Wahl der Abgeordneten hat genau denselben Charakter wie das Amt der Geschworenen oder Schöffen. Daß dieser WahlDienst nicht erzwungen wird, steht mit seinem Wesen nicht im Widerspruche, wie man auch über die politische Zweckmäßigkeit eines solchen Zwanges denken mag. Auch das Geschworenen- und Schöffenamt würde denselben Charakter behalten, wenn der Zwang zur Erfüllung des Dienstes fortfiel. Wenn gleichwohl die Gesetzgebung von Wahlberechtigungen spricht, so hat Wahlberechtigung nur die Bedeutung von Wahlfähigkeit.

Stimmberechtigter Urwähler ist nach § 8 der Verordnung vom 30. Mai 1849 jeder selbständige Preuße, welcher das 24. Lebensjahr vollendet und nicht den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses verloren hat, in der Gemeinde, wo er seit sechs Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, sofern er nicht aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützung er-

hält¹⁷⁾. Es werden hiernach sieben verschiedene Erfordernisse für die Wahlfähigkeit aufgestellt:

1. Preussische Staatsangehörigkeit. Maßgebend für diese ist gegenwärtig das Reichsrecht¹⁸⁾. Da die Wahlberechtigung für die Landesvertretungen nach Art. 3 der Reichsverfassung nicht zu denjenigen Befugnissen gehört, welche Reichsangehörige in anderen deutschen Staaten als in ihrem Heimatsstaate in Anspruch nehmen können, so ist auch heute noch die Reichsangehörigkeit nicht ausreichend. Es sind nur die preussischen Staatsangehörigen, nicht aber Angehörige anderer deutschen Staaten wahlberechtigt.

2. Männliches Geschlecht. Es ist dieses Erfordernis zwar in der Verordnung vom 30. Mai 1849 nicht ausdrücklich ausgesprochen, ergibt sich aber aus ihr mittelbar, da sie, wenn von den Wahlberechtigten die Rede ist, immer nur das Maskulinum gebraucht. Tatsächlich ist auch die ausschließliche Wahlberechtigung des männlichen Geschlechtes bisher nie bezweifelt worden.

3. Selbständigkeit. Mit diesem Worte verbindet sich kein klarer Begriff, und es ist zweifelhaft, was darunter zu verstehen ist. Am nächsten liegt es wohl, damit den selbständigen Haushalt zu meinen. Dem steht jedoch entgegen, daß dann gewisse Personen, die unmöglich wahlberechtigt sein können, wie z. B. Wahnsinnige, die einen selbstständigen Haushalt führen, von der Wahlberechtigung nicht gesetzlich ausgeschlossen wären. Man könnte ferner die Selbständigkeit mit der privatrechtlichen Handlungsfähigkeit gleichbedeutend halten¹⁹⁾. Damit würden, da das Alter ein besonderes Erfordernis bildet, Wahnsinnige und gerichtlich erklärte Verschwender ausgeschlossen sein. Die Frage der Hauskinder kommt nicht mehr in Betracht, da die elterliche Gewalt

¹⁷⁾ Im Gegensatz dazu erklärt der suspendierte Art. 70 der Verfassungsurkunde für stimmberechtigten Urwähler jeden Preußen, welcher das 25. Lebensjahr vollendet hat und in der Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz hat, die Befähigung zu den Gemeindevahlen besitzt. In höchst unzuweckmäßiger Weise werden damit bei der Verschiedenheit der Gemeindeordnungen auch partikuläre Verschiedenheiten des aktiven Wahlrechtes für das Abgeordnetenhaus in das Verfassungsrecht eingeführt.

¹⁸⁾ Vgl. §§ 44, 45.

¹⁹⁾ Widerspruchsvoll und verworren v. Nö n n e - B o r n , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 310.

mit der Großjährigkeit erlischt. Das Staatsministerium wollte nach seiner Bekanntmachung vom 19. Dezember 1848²⁰⁾ nur die Personen ausgeschlossen wissen, die zur Zeit der Wahl nicht in der Lage waren, über ihre Person und ihr Eigentum zu verfügen. In Uebereinstimmung damit geht auch das Birkularreskript des Ministers von Manteuffel vom 20. Dezember 1848²¹⁾ nicht vom Begriffe der privatrechtlichen Handlungsfähigkeit, sondern von dem Sprachgebrauche aus und schließt danach gewisse Klassen, u. a. auch die privatrechtlich vollständig handlungsfähigen Gefangenen, aus. Es kann jedoch keinem Zweifel unterliegen, daß der Sprachgebrauch mit dem Worte „Selbständigkeit“ in der Regel einen viel weiteren Begriff verbindet, nicht nur den eines selbständigen Haushaltes, sondern sogar den eines selbständigen Geschäftes, wodurch zahllose Klassen von Personen von der Wahlberechtigung ausgeschlossen wären. Ein immerhin schwankender Sprachgebrauch kann aber nicht als Grundlage der wichtigsten staatsrechtlichen Verhältnisse dienen.

Will man daher überhaupt mit der „Selbständigkeit“ einen festen Rechtsbegriff verbinden, so kann dies nur die privatrechtliche Handlungsfähigkeit sein, die sich auch im ganzen und großen mit dem in den Ministerialerlassen auf Grund eines angeblichen Sprachgebrauches entwickelten Begriffe einer sogenannten politischen Selbständigkeit deckt. Im höchsten Maße wünschenswert wäre allerdings, daß eine künftige Gesetzgebung jenes unbestimmte Wort durch eine Aufzählung der einzelnen von der Wahlfähigkeit ausgeschlossenen Staatsangehörigen ersetzte. Doch hat die Praxis im allgemeinen bisher den richtigen Weg gefunden.

4. Vollendung des 24. Lebensjahres, des früheren landrechtlichen Großjährigkeitstermins²²⁾.

5. Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Maßgebend für dieses Erforderniß ist jetzt das Reichsstrafgesetzbuch § 34, Nr. 4, welches an die richterliche Überkennung der bürgerlichen Ehren-

²⁰⁾ M.-Bl. b. inn. Verw. 1848, S. 361.

²¹⁾ U. a. D. S. 362.

²²⁾ Auch diese Anknüpfung an das Privatrecht weist darauf hin, daß man unter dem Erfordernisse der Selbständigkeit ebenfalls nichts anderes als die privatrechtliche Handlungsfähigkeit als Bedingung der Wahlfähigkeit verstanden haben kann.

rechte allgemein die Unfähigkeit knüpft, während der im Urteile bestimmten Zeit in öffentlichen Angelegenheiten zu stimmen, zu wählen oder gewählt zu werden oder andere politische Rechte auszuüben.

6. Sechsmonatiger Wohnsitz oder Aufenthalt in der Gemeinde des Wahlortes. Der Urwähler muß also die letzten sechs Monate in der Gemeinde, in der er wählen will, seinen Wohnsitz oder Aufenthalt gehabt haben. Die Frage, inwiefern eine Unterbrechung in dieser Beziehung nachteilig ist, muß für Wohnsitz und Aufenthalt verschieden beantwortet werden. Eine vorübergehende Abwesenheit vom Wohnorte läßt den Wohnsitz im rechtlichen Sinne unberührt, ist also völlig unschädlich. Wenn dagegen jemand seine Wahlberechtigung nicht auf den Wohnsitz, sondern auf den Aufenthalt gründet, so muß dieser als ein rein tatsächliches Verhältnis ein während der ganzen sechs Monate ununterbrochener gewesen sein, wobei natürlich ganz unbedeutende Unterbrechungen, etwa zum Zwecke eines Landausflugs oder einer kleinen Geschäftsreise, nicht in Betracht kommen. Hat hiernach jemand in mehreren Gemeinden das Wahlrecht, so ist anzunehmen, daß er es nur in einer Gemeinde ausüben darf, wenn auch der Art. 70 der Verfassungsurkunde, der diesen Grundsatz ausspricht, formell nicht geltendes Recht ist.

7. Das Nichtbeziehen von Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln. Es wird von der Wahlfähigkeit nur derjenige ausgeschlossen, der Armenunterstützung „bezieht“, nicht auch der, welcher eine solche früher einmal bezogen hat. Maßgebend ist also der Tag der Wahl. Dieser darf nicht in eine Zeitperiode fallen, für welche der Betreffende die Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln entweder schon bezogen hat oder noch beziehen soll.

Das frühere preußische Recht, insbesondere § 9 der Verordnung vom 30. Mai 1849, gewährte den Militärpersonen, sofern die übrigen Voraussetzungen der Wahlberechtigung bei ihnen vorlagen, dasselbe Wahlrecht wie den anderen Untertanen. Sie waren vor diesen noch insofern begünstigt, als sie an ihrem Standorte ohne Rücksicht auf die Dauer des Aufenthalts an ihm wählten und, wenn sie mindestens in der Zahl von 750 Mann zusammenstanden, besondere Wahlbezirke bildeten. Zur Zeit der Wahlen einberufene Landwehrpflichtige wählten an dem Orte ihres Aufenthalts für ihren Heimatsbezirk. Um das Heer von allen politischen Strömungen und Einflüssen möglichst frei

zu halten, hat jedoch das Reichsmilitärgefetz vom 2. Mai 1874²³⁾ § 49, Abs. 1 folgende Bestimmung getroffen:

„Für die zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten ruht die Berechtigung zum Wählen sowohl in betreff der Reichsvertretung als in betreff der einzelnen Landesvertretungen. Eine Vereinigung der hiernach wahlberechtigt bleibenden Militärpersonen zu besonderen Militärbezirken für die Wahl der auf indirektem Wahlrecht beruhenden Landesvertretungen darf nicht stattfinden.“

Den aktiven Militärpersonen ist danach zwar nicht ihr Wahlrecht, wohl aber dessen Ausübung entzogen, es ruht für die Dauer der Aktivität. Eine Ausnahme ist allein gemacht zugunsten der Militärbeamten, denen auch während der Dauer des aktiven Dienstverhältnisses die Ausübung des Wahlrechtes zusteht. Die Unterscheidung zwischen Militärbeamten und sonstigen aktiven Militärpersonen ist auch in anderen Beziehungen in dem Militärverwaltungsrechte allgemein hergebracht. Die Frage, welche Personen zu den Militärbeamten gehören, beantwortet sich also nach den allgemeinen Grundsätzen des Militärrechtes²⁴⁾.

§ 63. Die Vollziehung der Wahlen.

Die für die Bornahme der Abgeordnetenwahlen maßgebenden Rechtsnormen sind ebenfalls enthalten in der oktroyierten Verordnung vom 30. Mai 1849, ergänzt durch Gefez vom 29. Juni 1893¹⁾ mit Rücksicht auf die inzwischen durchgeführte Steuerreform und vom 28. Juni 1906²⁾.

In jeder Gemeinde wird ein Verzeichnis der stimmberechtigten Urwähler (Urwählerliste) aufgestellt, in welchem bei jedem einzelnen Namen der Steuerbetrag angegeben wird, den der Urwähler in der Gemeinde oder in dem aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Urwahlbezirke zu entrichten hat. Dieses Verzeichnis ist öffentlich auszuliegen und, daß dies geschehen, in ortsüblicher Weise bekannt zu machen. Wer die Aufstellung für unrichtig oder unvollständig hält,

²³⁾ R.-G.-Bl. 1874, S. 45.

²⁴⁾ Vgl. den Abschnitt über die Kriegsverwaltung.

¹⁾ G.-G. 1893, S. 103.

²⁾ G.-G. 1906, S. 318.

kann dies innerhalb dreier Tage nach der Bekanntmachung bei der Ortsbehörde oder der von ihr dazu niedergesetzten Kommission schriftlich anzeigen oder zu Protokoll geben. Die Entscheidung darüber steht in den Städten der Gemeindeverwaltungsbehörde, auf dem Lande dem Landrate zu. In Gemeinden, die in mehrere Urwahlbezirke geteilt sind, geschieht die Aufstellung der Urwählerlisten nach den einzelnen Bezirken (§ 15 der Verordnung vom 30. Mai 1849).

Die Wahl erfolgt nun nach Urwahlbezirken, in welche die Wahlbezirke geteilt werden. Die Urwahlbezirke müssen so gebildet werden, daß darin höchstens sechs Wahlmänner zu wählen sind, und daß, soweit tunlich, die Zahl der in einem jeden zu wählenden Wahlmänner durch drei teilbar ist. Auf jede Vollzahl von 250 Seelen ist ein Wahlmann zu wählen. Gemeinden von weniger als 750 Seelen sowie nicht zu einer Gemeinde gehörende bewohnte Besitzungen werden von dem Landrate mit einer oder mehreren benachbarten Gemeinden zu einem Urwahlbezirke vereinigt. Dagegen sind Gemeinden von 1750 oder mehr als 1750 Seelen von der Gemeindeverwaltungsbehörde in mehrere Urwahlbezirke zu teilen. Diese müssen so eingerichtet werden, daß die Zahl der in einem jeden zu wählenden Wahlmänner durch drei teilbar ist (§§ 4--7 a. a. O.).

Das Wahlrecht ist nun zwar ein allgemeines, es wird niemand durch einen Zensus ausgeschlossen. Dagegen ist es kein gleiches, sondern das Gewicht der einzelnen Stimmen ist verschieden abgestuft. Nach dem Vorbilde der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 hat die Verordnung vom 30. Mai 1849 für die Abgeordnetenwahlen das Dreiklassensystem eingeführt. Es soll der in einem Großstaate mehr als in den Kleinstaaten vorhandene Verschiedenheit der einzelnen Landesteile an Wohlstand, Bedeutung des Geldwertes und Schwanken der Erverbsverhältnisse Rechnung tragen, auch ferner den wohlhabenden Massen entsprechend ihren höheren Leistungen für den Staat ein größeres Gewicht gewähren, ohne doch wie bei dem Zensus die niederen Massen von der Wahlberechtigung überhaupt auszuschließen³⁾.

Nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staats- und Kommunalsteuern werden die Urwähler in drei Abteilungen geteilt

³⁾ Vgl. über die politische Bedeutung des Dreiklassensystems besonders R. v. Gneist, Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlssystem, Berlin 1894.

und zwar derart, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Für jede nicht zur Staatssteuer veranlagte Person ist an Stelle dieser Steuer ein Betrag von drei Mark in Ansatz zu bringen. Die Verteilung, die früher in der Regel gemeindeweise erfolgte, geschieht seit 1893 innerhalb jedes Urwahlbezirkes. Wo direkte Gemeindesteuern nicht erhoben werden, treten die vom Staate veranlagte Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer an die Stelle. In Hohenzollern kommen nur die direkten Staatssteuern in Betracht, in Helgoland nur die Einkommensteuer (§§ 10, 11 der Verordnung vom 30. Mai 1849, Art. 1 der Verordnung vom 14. September 1867, Gesetz vom 29. Juni 1893).

Die erste Abteilung besteht demnach aus denjenigen Urwählern, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe eines Drittels der Gesamtsteuer fallen. Zur zweiten Abteilung gehören die Urwähler, welche die nächst niedrigeren Steuerbeträge bis zur Grenze des zweiten Drittels tragen. Die dritte Abteilung bilden die am niedrigsten besteuerten Urwähler, auf welche das letzte Drittel fällt, und diejenigen Urwähler, welche keine Steuer zahlen. Solange noch Abgabenbefreiungen von direkten Staats- und Kommunalsteuern bestehen, sind die zurzeit noch befreiten Urwähler in diejenige Abteilung aufzunehmen, welcher sie angehören würden, wenn die Befreiungen bereits aufgehoben wären. Bezüglich der Grund- und Gebäudesteuer, von der auch noch Befreiungen bestehen, findet jedoch eine solche fingierte Einschätzung nicht statt. Jede Abteilung wählt ein Drittel der zu wählenden Wahlmänner. Ist ihre Zahl nicht, wie es in der Regel sein soll, durch drei teilbar, so ist, wenn nur ein Wahlmann übrig bleibt, dieser von der zweiten Abteilung, wenn dagegen zwei Wahlmänner übrig bleiben, von der ersten und der dritten Abteilung je einer von ihnen zu wählen. Bei Stimmengleichheit unter zwei oder vier Kandidaten entscheidet das Loß (§§ 12—14 der Verordnung vom 30. Mai 1849, § 2 des Gesetzes vom 28. Juni 1906).

Die Abteilungen werden von denselben Behörden gebildet, welche die Urwahlbezirke abgrenzen, also in Urwahlbezirken, welche nicht nur aus einer Gemeinde oder Teilen einer solchen bestehen, von dem Landrate, im übrigen von der Gemeindeverwaltungsbehörde. Die Abteilungslisten werden öffentlich ausgelegt, und es ist gegen deren Richtigkeit dasselbe Beschwerdeverfahren zulässig wie gegen die Richtigkeit der Urwählerlisten. Die für die Bildung der Urwahlbezirke

und der Abteilungen zuständigen Behörden haben für jeden Urwahlbezirk den Ort, in welchem die auf den Bezirk bezügliche Abteilungsliste auszulegen und die Wahl der Wahlmänner abzuhalten ist, zu bestimmen und den Wahlvorsteher, der die Wahl zu leiten hat, sowie einen Stellvertreter für Verhinderungsfälle zu ernennen. Den Tag der Wahl bestimmt der Minister des Innern, die Urwähler sind zu ihr durch ortsübliche Bekanntmachung zu berufen. Der Wahlvorsteher ernennt aus der Zahl der Urwähler des Wahlbezirks einen Protokollführer sowie drei bis sechs Beisitzer, welche mit ihm den Wahlvorstand bilden, und verpflichtet sie mittels Handschlags an Eidesstatt. Jeder Urwähler ist mangels gesetzlicher Entschuldigungsgründe gesetzlich verpflichtet, die Stelle als Wahlvorsteher, Protokollführer oder Beisitzer anzunehmen. Die Wahlen erfolgen abteilungsweise durch Stimmgebung zu Protokoll nach absoluter Mehrheit und nach näherer Vorschrift des Reglements⁴⁾. In Gemeinden mit mindestens 50 000 Seelen Zivilbevölkerung werden die Wahlmänner nicht mehr in Terminwahl (z. B. 9 Uhr), sondern in Fristwahl (z. B. 9-12 Uhr) gewählt. Der Minister des Innern kann auf Antrag Ausnahmen zulassen, andererseits auch kleineren Gemeinden die Fristwahl gestatten. Abteilungen von 500 und mehr Wählern können in Abstimmungsgruppen geteilt werden. In der Wahlversammlung dürfen weder Erörterungen stattfinden noch Beschlüsse gefaßt werden. Wahlstimmen, welche unter Protest oder Vorbehalt abgegeben werden, sind nichtig. Da die Wahl nur mit absoluter Mehrheit erfolgt, so ist, wenn sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Stimmenmehrheit ergibt, eine engere Wahl erforderlich (§§ 17, 19--23 der Verordnung vom 30. Mai 1849, § 3 des Gesetzes vom 28. Juni 1906).

Die Wahlmänner werden in jeder Abteilung aus der Zahl der stimmberechtigten Urwähler des Urwahlbezirks ohne Rücksicht auf die Abteilung gewählt. Es ist jemand also auch in der Abteilung wählbar, der er nicht als Urwähler angehört. Dagegen muß der Wahlmann stimmberechtigter Urwähler seines Urwahlbezirks sein, wenn er auch im gegebenen Falle sein Stimmrecht selbst nicht ausübt. Mit Ausnahme des Falles der Auflösung des Abgeordnetenhauses sind die Wahlen der Wahlmänner für die ganze Legislaturperiode dergestalt

⁴⁾ Wahlreglement vom 14. März 1903 mit Ergänzung und neuer Fassung vom 30. November 1906 (M.-Bl. d. inn. Verw. 1907, S. 1).

gültig, daß bei einer erforderlich werdenden Ersatzwahl eines Abgeordneten nur an Stelle der inzwischen durch Tod, Wegziehen aus dem Wahlbezirk oder auf sonstige Weise ausgeschiedenen Wahlmänner neue zu wählen sind. Der gewählte Wahlmann muß sich über die Annahme der Wahl erklären. Eine Annahme unter Protest oder Vorbehalt gilt als Ablehnung und zieht eine Ersatzwahl nach sich. Das Protokoll wird von dem Wahlvorstande unterzeichnet und sofort dem Wahlkommissar für die Wahl der Abgeordneten eingereicht (§§ 18, 24, 25 a. a. O.).

An die Wahl der Wahlmänner schließt sich die der Abgeordneten an. Diese steht unter Leitung eines von der Regierung für jeden Wahlbezirk zu ernennenden Wahlkommissars. Der Wahlort steht jetzt gesetzlich fest, der Minister des Innern bestimmt den Wahltag. Demnächst beruft der Wahlkommissar die Wahlmänner mittels schriftlicher Einladung zur Wahl der Abgeordneten. Er ernennt aus der Zahl der Wahlmänner den Protokollführer und die Beisitzer des Wahlvorstandes⁵⁾. Er prüft die Verhandlungen über die Urwahlen bezüglich ihrer Gesetzmäßigkeit. Hält er eine Wahlmännerwahl für ungültig, ebenso bei Ausschließung ungültig gewählter Wahlmänner von der Wahl, entscheidet bei Gruppenwahl die Gruppe, bei Fristwahl der Wahlvorstand mit Stimmengleichheit, bei Stimmengleichheit ist der Wahlmann zuzulassen. Nach Ausschließung der Wahlmänner, deren Wahl für ungültig erkannt ist, schreitet die Versammlung zur Wahl der Abgeordneten. Außer der gesetzlich vorgesehenen Erörterung und Entscheidung über einzelne Wahlakte dürfen in der Versammlung weder Erörterungen stattfinden noch Beschlüsse gefaßt werden. Die Wahlen der Abgeordneten erfolgen wie die der Wahlmänner durch Stimmgebung zu Protokoll. Für die Wahlen ist absolute Stimmenmehrheit notwendig, bei Stimmengleichheit unter zwei Personen entscheidet das Los; Wahlstimmen, die unter Protest oder Vorbehalt abgegeben werden, sind ungültig. Falls die erste Abstimmung keine absolute Mehrheit ergibt, findet eine engere Wahl statt (§§ 26—28, 30 a. a. O., §§ 1, 2, 4 des Gesetzes vom 28. Juni 1906).

Die Erfordernisse der Wählbarkeit zum Abgeordneten sind andere als die der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit zum Wahlmann.

⁵⁾ Die Verpflichtung zur Uebernahme des Amtes besteht für alle Wahlmänner, die keinen gesetzlichen Entschuldigungsgrund haben.

Wählbar zum Abgeordneten ist jeder Preuße, der das dreißigste Lebensjahr vollendet, den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses nicht verloren hat und bereits ein Jahr lang dem preussischen Staatsverbande angehört⁶⁾. Ein ferneres Erfordernis ergibt sich aus Art. 78 Abs. 4 der Verfassungsurkunde, wonach niemand Mitglied beider Häuser des Landtages sein kann. Nicht wählbar zum Abgeordneten sind demnach die Mitglieder des Herrenhauses. Ebenso sind nach dem Gesetze vom 27. März 1872, betreffend eine Zusatzbestimmung zum Art. 74 der Verfassungsurkunde und zur Verordnung wegen Bildung der ersten Kammer vom 12. Oktober 1854⁷⁾, der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer von der Mitgliedschaft beider Häuser des Landtages ausgeschlossen. Weitere Erfordernisse für die Wählbarkeit werden nicht aufgestellt. Insbesondere sind somit die Beamten wählbar. Diese bedürfen zum Eintritte in den Landtag keines Urlaubes. Eine solche Bestimmung kann das preussische Recht natürlich nur für die eigenen unmittelbaren oder mittelbaren⁸⁾ Staatsbeamten treffen, nicht für die Reichsbeamten. Indem für die Wählbarkeit das Erfordernis der Selbstständigkeit fallen gelassen wird, werden gewisse Klassen, die absolut unfähig sind, den Abgeordnetendienst zu versehen, nicht ausdrücklich ausgeschlossen, so z. B. die Geisteskranken. Gleichwohl ist anzunehmen, daß Personen, denen selbst die privatrechtliche Handlungsfähigkeit mangelt, und die deshalb von der Wahlberechtigung ausgeschlossen sind, auch nicht zum Abgeordneten gewählt werden können, da die Notwendigkeit der Handlungsfähigkeit schon aus der Aufgabe der Landtagsabgeordneten folgt (§ 29 der Verordnung, Art. 78 der Verfassungsurkunde).

⁶⁾ In Uebereinstimmung damit befindet sich der suspendierte Art. 74 der preussischen Verfassungsurkunde, der jedoch statt der einjährigen eine dreijährige Staatsangehörigkeit erfordert. Daß das Erfordernis einjähriger Staatsangehörigkeit sich mit Rücksicht auf Art. 3 der Reichsverfassung nur auf Personen beziehen kann, die vorher nicht Reichsangehörige waren, wie v. Stengel, Pr. St.-R., S. 80, N. 1 meint, ist unrichtig. Art. 3 der Reichsverfassung berührt politische Rechte überhaupt nicht.

⁷⁾ G.-G. 1872, S. 277.

⁸⁾ Zweifelhaft hinsichtlich der mittelbaren Beamten v. Nönnel-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 316.

Der gewählte Abgeordnete muß sich über die Annahme oder Ablehnung der auf ihn gefallenen Wahl gegen den Wahlkommissarius erklären. Eine Annahmeerklärung unter Protest oder Vorbehalt gilt als Ablehnung und hat eine neue Wahl zur Folge (§ 31 der Verordnung).

§ 64. Dauer des Abgeordnetendienstes.

Die Legislaturperiode des Hauses der Abgeordneten ist auf fünf Jahre festgesetzt¹⁾. Es fragt sich nun, von welchem Zeitpunkte an die fünf Jahre zu rechnen sind. Die herrschende Ansicht²⁾ nimmt, entgegen früheren Präzedenzfällen, an, daß der Anfangspunkt der Tag der Wahl der Abgeordneten sei, da die Abgeordnetenwahlen im ganzen Lande gleichzeitig stattzufinden hätten, und sogleich nach erfolgter Wahl die Neugewählten das Haus der Abgeordneten bildeten. Das entspricht der mandatsmäßigen Auffassung der Wahl. Dem stehen jedoch die Bestimmungen der Verfassungsurkunde entgegen. Nach dieser wird nicht die Wahlperiode für die Abgeordneten, sondern die Legislaturperiode für das Haus der Abgeordneten auf fünf Jahre festgesetzt. Ein Haus der Abgeordneten als politische Körperschaft ist aber nicht schon vorhanden nach erfolgter Wahl, sondern erst mit dem auf Grund der königlichen Berufung stattfindenden Zusammentritte der Abgeordneten. Auch das Wort „Legislaturperiode“ bezeichnet nicht die Zeit, in der überhaupt Abgeordnete gewählt sind, sondern in der sie ihre berufsmäßige Tätigkeit entwickeln. Die Legislaturperiode kann deshalb auch nur mit dem Beginne dieser Tätigkeit, welche zusammenfällt mit der Vereinigung der einzelnen Abgeordneten zum Abgeordnetenhause, ihren Anfang nehmen. Die Legislaturperiode ist daher zu rechnen von dem Tage, auf den die neugewählten Abgeordneten von dem Könige zuerst zum Landtage berufen sind.

¹⁾ Art. 73 der Verfassungsurkunde. Gesetz vom 27. Mai 1888 — G.-S. 1888, S. 137.

²⁾ v. Mönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 305; S. Schulze, Pr. St.-R., S. 590; Schwarz, Verf.-Urk. zu Art. 73; Perels, Die Legislaturperiode des preussischen Hauses der Abgeordneten und des deutschen Reichstages im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 19 (1904), S. 1 ff.; dagegen Arndt, Verf.-Urk. zu Art. 73; v. Stengel, Pr. St.-R., S. 81; vor allem Arndt, Berechnung der Legislaturperiode in Preußen in den Preuß. Jahrbüchern Bd. 111 (1903), S. 434 ff.

Denn „rex est caput principium et finis parliamenti“. Die Berechnung der Legislaturperiode von der Berufung an ist also einmal die notwendige Folge des monarchischen Prinzips. Sie ergibt sich aber auch aus dem Zweikammersysteme, da die Legislaturperiode für beide Häuser gleich sein muß, und das Herrenhaus keine Wahlkammer ist.

Nach Ablauf seiner Legislaturperiode ist das Haus der Abgeordneten neu zu wählen. Der König hat in dieser Beziehung die für die Neuwahl erforderlichen Anordnungen treffen zu lassen. Innerhalb welcher Zeit die Neuwahlen stattzufinden haben, ist nicht gesagt. Da jedoch nach Art. 76 der Verfassungsurkunde die beiden Häuser des Landtages regelmäßig in der Zeit von Anfang November bis Mitte Januar jedes Jahres einberufen werden sollen, so muß eine Neuwahl nach Ablauf der Legislaturperiode jedenfalls so rechtzeitig stattfinden, daß der Einberufung des Landtages in der nächstfolgenden verfassungsmäßigen Einberufungszeit nichts im Wege steht.

Der König ist fernerhin berechtigt, das Haus der Abgeordneten aufzulösen. Voraussetzung der Auflösungsbesugnis ist jedoch, daß überhaupt ein Haus der Abgeordneten bereits vorhanden ist. Dies ist aber erst der Fall mit dem ersten Zusammentritte des Hauses auf Grund der königlichen Berufung. Es ist nun zwar nicht erforderlich, daß das Haus der Abgeordneten im Augenblicke der Auflösung versammelt ist, zulässig ist auch die Auflösung eines gerade nicht versammelten Hauses. Wohl aber muß ein Haus bestehen, wenn es aufgelöst werden soll. Unzulässig erscheint es daher, wenn die Abgeordneten eben erst gewählt, aber noch nicht zum Abgeordnetenhaus als politische Körperschaft zusammengetreten sind, die Auflösung auszusprechen. Denn etwas nicht Vorhandenes kann auch noch nicht vernichtet werden. Wenn gleichwohl eine solche Auflösung stattfindet, so läßt sie sich bloß begründen durch die Fiktion, daß bereits ein Abgeordnetenhaus durch Zusammentreten der Abgeordneten gebildet worden wäre. Eine solche Fiktion erscheint jedoch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, die den König zur Auflösung eines noch nicht vorhandenen Hauses ermächtigt, ungerechtfertigt³⁾.

³⁾ Uebereinstimmend v. R ö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 285, Nr. 4, aber aus anderen Gründen, da das Haus zu seiner Auflösung Anlaß gegeben haben müsse, anderer Ansicht v. R ö n n e - B o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 355, da die Wahl die rechtliche Existenz begründe.

Findet eine Auflösung des Abgeordnetenhauses statt, so müssen innerhalb eines Zeitraumes von sechzig Tagen die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von neunzig Tagen nach der Auflösung die beiden Häuser des Landtages versammelt werden. Durch die Auflösung verlieren nicht nur die einzelnen Mitglieder, welche das Abgeordnetenhaus bildeten, ihre Abgeordneteneigenschaft, es wird vielmehr die politische Körperschaft selbst vernichtet, um sie durch eine neue ersetzen zu lassen. Es treten daher nicht die einzelnen Abgeordneten als Ersatz an die Stelle der bisherigen, sondern das nach den Neuwahlen zu berufende Abgeordnetenhaus an die Stelle des aufgelösten. Deshalb beginnt, wenn das frühere Abgeordnetenhaus aufgelöst ist, mit dem Zusammentritte des neugewählten Hauses auch eine neue Legislaturperiode. Diese endet nicht mit dem Zeitpunkte, in der die Legislaturperiode des aufgelösten Hauses ohne die Auflösung zu Ende gegangen wäre, sondern erst fünf Jahre nach dem Zusammentritte des neugewählten Hauses.

Außer den allgemeinen Wahlen, welche durch Ablauf der Legislaturperiode oder Auflösung des Abgeordnetenhauses notwendig werden, finden noch besondere Wahlen statt, wenn aus irgend welchen Gründen eine einzelne Abgeordnetenstelle im Hause nicht besetzt ist. Die Hauptfälle, in denen ein solche Lücke eintritt, sind folgende:

1. Nichtannahme der Wahl. Gesetzlich sollen die allgemeinen Abgeordnetenwahlen im ganzen Lande gleichzeitig erfolgen. Wenn nun jemand die bei diesen auf ihn gefallene Wahl nicht annimmt, so muß für den betreffenden Wahlkreis eine Ersatzwahl erfolgen. Die am häufigsten vorkommende Ursache für Nichtannahme der Wahl ist die Wahl derselben Person in verschiedenen Wahlkreisen. Da nun niemand für zwei Wahlkreise gewählt werden kann, so muß der mehrfach Gewählte die Wahl in den anderen Wahlkreisen ablehnen.

2. Nichtwählbarkeit des Gewählten. Falls ihm die persönlichen Erfordernisse zu einem Landtagsabgeordneten fehlen, so muß die Wahl als nichtig betrachtet werden, und es ist demgemäß eine Ersatzwahl erforderlich.

In den zu 1 und 2 genannten Fällen hat die Regierung sofort eine Neuwahl zu veranlassen.

3. Niederlegung des Dienstes. Da ein Zwang zur Uebernahme oder Fortsetzung des Dienstes als Abgeordneter nirgends gesetzlich ausgesprochen ist, ja die Uebernahme nur durch ausdrückliche Erklärung

des Gewählten erfolgt, so ist anzunehmen, daß der Abgeordnete auch den bereits übernommenen Dienst jederzeit wieder niederlegen kann. Im gewöhnlichen Sprachgebrauche bezeichnet man dies fälschlich als Niederlegung des „Mandates“.

4. Amtliche Beförderung. Zur Sicherung der unabhängigen Stellung derjenigen Abgeordneten, welche gleichzeitig Beamte sind, hat die Verfassungsurkunde Art. 78 Abs. 3 besondere Bestimmungen getroffen. In der Ausschließung der Beförderung während des Abgeordnetendienstes hätte nicht nur eine Beschränkung des königlichen Ernennungsrechtes, sondern auch eine persönliche Benachteiligung der betreffenden Beamten gelegen. Die Beförderung von Beamten, welche gleichzeitig Abgeordnete sind, bleibt daher unbeschränkt. Dagegen ist zur Verhütung von Beeinflussungen an die Annahme eines besoldeten Staatsamtes oder an den Eintritt in ein Amt des Staatsdienstes, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, seitens eines Mitgliedes des Abgeordnetenhauses der Verlust von Sitz und Stimme im Landtage geknüpft. Der betreffende Beamte kann seine Stelle in ihm nur durch eine neue Wahl wieder erlangen. Die Verfassungsurkunde konnte natürlich nur von den preußischen Beamten sprechen, in analoger Rechtsanwendung ist aber das Gleiche auch von den Reichsbeamten anzunehmen. Dagegen sind Hofbeamte nicht als Beamte zu betrachten.

5. Eintritt in das Herrenhaus oder in die Oberrechnungskammer. Da niemand Mitglied beider Häuser des Landtages und kein Mitglied der Oberrechnungskammer Mitglied des Landtages sein kann (Art. 78 Abs. 1 B.-U., Gef. vom 27. März 1872), so ist die Annahme der Berufung in das Herrenhaus oder in die Oberrechnungskammer seitens eines Mitgliedes des Abgeordnetenhauses als stillschweigender Verzicht auf die Mitgliedschaft des Abgeordnetenhauses aufzufassen.

6. Die rechtskräftige Verurteilung zum Verluste der bürgerlichen Ehrenrechte hat nach § 34 Str.-G.-B. die Unfähigkeit zur Ausübung politischer Rechte, demgemäß auch der Mitgliedschaft des Abgeordnetenhauses von Rechts wegen zur Folge. Dagegen bewirkt die Verurteilung zu Zuchthausstrafe an sich bloß die dauernde Unfähigkeit zur Verrichtung öffentlicher Aemter einschließlich der Rechtsanwaltschaft und des Notariats, des Geschworenen- und Schöffendienstes. Als ein öffentliches Amt kann man nun aber den Abgeordnetendienst nicht ansehen. Die Eigenschaft als Abgeordneter würde daher auch durch Verurteilung

zu Zuchthausstrafe nach dem Strafgesetzbuche nicht verloren gehen. Die Verordnung vom 30. Mai 1849 verlangt jedoch als persönliches Erforderniß des Abgeordneten den Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Ein solcher ist jedoch bei Verurteilung zu Zuchthausstrafe nicht mehr vorhanden, und deshalb der Abgeordnetendienst als erloschen anzusehen.

7. Verlust der preussischen Staatsangehörigkeit als eines Erfordernisses der Wählbarkeit.

8. Tod des Abgeordneten.

Wenn die Erledigung einer Abgeordnetenstelle während der Dauer der Legislaturperiode eintritt, so macht der Präsident des Abgeordnetenhauses dem Minister des Innern davon Anzeige, damit dieser die Ersatzwahl veranlasse⁴⁾. Die durch Ersatzwahlen gewählten Mitglieder treten in das bereits vorhandene Haus ein. Die Legislaturperiode bestimmt sich aber weder nach dem Zeitpunkte der allgemeinen Abgeordnetenwahlen noch auch nach dem der Wahl der einzelnen Abgeordneten, sondern nach dem ersten Zusammentreten des neugewählten Hauses auf Grund der königlichen Berufung. Mit Ablauf der Legislaturperiode verlieren daher auch die in Ersatzwahlen gewählten Abgeordneten die Mitgliedschaft ohne Rücksicht darauf, wie lange Zeit sie dem Abgeordnetenhause bereits angehören.

§ 65. Sonderstellung der Volksvertreter¹⁾.

Die Mitglieder beider Kammern haben dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten und die gewissenhafte Beobachtung

⁴⁾ Vgl. Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses § 70.

¹⁾ E. Hermann, Ueber die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlung im Archiv für Kriminalrecht, N. F. 1853, S. 341 ff.; v. Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder der gesetzgebenden Versammlungen, Leipzig 1868; Schleidern, Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder, Berlin 1879; Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen, Stuttgart 1879; v. Rißling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Mißbrauch derselben, 2. Aufl., Wien 1885; Fuld, im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 4 (1889), S. 342 ff., 495 ff.; Sonntag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Breslau 1895; Subrich, Parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.

der Verfassung zu beschwören (Art. 108 B.=U.). Der Eid ist beim Regierungswechsel zu wiederholen. Verweigerung des Eides muß als Verzicht auf die Mitgliedschaft gelten, die Ausübung der Mitgliedschaft ist von der Eidesleistung abhängig.

Die Volksvertreter als solche, sowohl die Mitglieder des Herrenhauses wie die des Abgeordnetenhauses, genießen im allgemeinen keinerlei Ausnahmestellung im Vergleiche zu den anderen Staatsangehörigen. Es könnte jedoch der Fall eintreten, daß mit den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften die Berufsstellung der Volksvertreter in Gegensatz träte. Um bei solchen Gegensätzen deren richterliche Erörterung zu vermeiden, und den Volksvertretern die unabhängige und ungehinderte Ausübung ihres Berufes zu sichern, schienen einzelne Bestimmungen erforderlich, die als Ausnahme von dem sonst herrschenden Grundsatz der Rechtsgleichheit den Volksvertretern gewisse Vorrechte einräumen. Es handelt sich hauptsächlich um objektive Sonderrechtsfälle des Straf- und Prozeßrechtes. Die durch sie begründete Sonderstellung besteht in der Ausschließung der gerichtlichen Verfolgung wegen der in Ausübung des Berufes getanen Äußerungen einerseits und in der Ausschließung jeder sonstigen gerichtlichen Verfolgung und Inhaftnahme mit Ausnahme der Ergreifung auf frischer Tat während der Dauer der Sitzungsperiode.

1. Freiheit der Meinungsäußerung. Bezüglich der Redefreiheit der Volksvertreter enthielt der nunmehr reichsgesetzlich aufgehobene Art. 84 Abs. 1 der Verfassungsurkunde die Bestimmung: „Sie (d. h. die Mitglieder der beiden Häuser des Landtages) können für ihre Abstimmungen im Landtage niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb des betreffenden Hauses auf Grund der Geschäftsordnung desselben (Art. 78) zur Rechenschaft gezogen werden.“ Inwieweit hierdurch eine außerparlamentarische Unverantwortlichkeit der Volksvertreter ausgesprochen werden sollte, war bestritten. Die vereinigten Abteilungen des Senats für Strafsachen und die erste Abteilung des Senats des Obertribunals faßten in ihren Entscheidungen vom 12. Dezember 1853 bzw. 11. Januar 1865²⁾ die Redefreiheit in ihrem weitesten Sinne auf und verstanden unter „Meinungen“ alle Äußerungen eines Abgeordneten, die dieser in Ausübung seines

²⁾ Entsch. des Ob.-Trib., Bd. 26, S. 454; Goldammer, Archiv Bd. 13, S. 207.

Berufes in der Kammer getan hatte. Von diesem Grundsatz wichen jedoch die vereinigten Abteilungen des Straffenates des Obertribunals in ihrer Entscheidung vom 29. Januar 1866³⁾ wieder ab und stellten die Ansicht auf, daß der Art. 84 der Verfassungsurkunde nicht ausschließe, daß Mitglieder eines der beiden Häuser des Landtages wegen der in dieser Eigenschaft bei Ausübung ihrer Funktionen in der Kammer ausgesprochenen Verleumdungen strafrechtlich verfolgt werden, wogegen eine Verfolgung bei bloßen Beleidigungen ohne verleumderischen Charakter nicht stattfindet. Das Obertribunal wollte also hiernach, der strengen Wortinterpretation entsprechend, unter „Meinungen“ nur das Aussprechen von Ansichten, nicht aber von Tatsachen verstehen. An dieser Auffassung hat der oberste Gerichtshof auch weiterhin festgehalten⁴⁾.

Indem das Obertribunal diese neue Auffassung aufstellte und wissenschaftlich begründete, handelte es zweifellos innerhalb seiner gesetzlichen Zuständigkeit, auch die staatsrechtlichen Obersätze der zu seiner Entscheidung gelangenden Fälle selbständig zu prüfen. Von einem dolosen Verhalten des obersten Gerichtshofes kann um so weniger die Rede sein, als in einem früheren Falle die Kommission der zweiten Kammer selbst der Ansicht gewesen war, daß Äußerungen, die mehr als Meinungen enthielten, der strafrechtlichen Verfolgung unterlägen⁵⁾. Es handelte sich also in der Tat um eine staatsrechtliche Streitfrage, über die verschiedene Ansichten möglich waren⁶⁾. Um so zweifelloser ist die Gesetzwidrigkeit des infolge der Entscheidung vom 29. Januar 1866 von der Mehrheit des damaligen Abgeordnetenhauses am 10. Februar 1866 gefaßten Beschlusses⁷⁾, der unter völliger Außerachtlassung der verfassungsmäßig gewährleisteten Unabhängigkeit der Rechtsprechung jedes Verfahren und jede Verurteilung, welche auf Grund der neuen Rechtsauffassung des Obertribunals ergehen würde, für rechtzungültig erklärte und damit den schwersten Verfassungsbruch beging.

³⁾ Justizministerialblatt 1866, S. 68.

⁴⁾ Vgl. Entsch. vom 18. Februar und 26. Juni 1867 bei *D p p e n h o f f*, Rechtsprechung, Bd. 8, S. 130, 411.

⁵⁾ Vgl. Drucksachen der zweiten Kammer 1852—53, Bd. 6, Nr. 285.

⁶⁾ Daß die Frage eine bestrittene war, wird selbst von *N ö n n e*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 300, anerkannt. Vgl. auch die dort angegebene Literatur.

⁷⁾ Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses, Bd. 1, S. 110 ff.

Die Streitfrage hat jedoch nunmehr ihre Bedeutung verloren durch die genauere Umgrenzung der Redefreiheit der Volksvertreter in § 11 des Reichsstrafgesetzbuches: „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates darf außerhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerung zur Verantwortung gezogen werden.“ Damit ist die Streitfrage, welche zu den widersprechenden Entscheidungen des Obertribunals und zu dem Verfassungsbruche des Abgeordnetenhauses Veranlassung gab, im wesentlichen erledigt. Die strafrechtliche Unverantwortlichkeit erstreckt sich nicht nur auf Abstimmungen und Ansichten, welche ein Kammermitglied in der Ausübung seines Berufes tut, sondern auch auf die Behauptung von Tatsachen, indem das Wort „Äußerung“ nicht nur seinem Sinne nach beide Arten von Erklärungen umfaßt, sondern auch bei Erlaß des Reichsstrafgesetzbuches gerade deshalb gewählt worden ist, um die Streitfrage in dem der neueren Rechtsprechung des Obertribunales entgegengesetzten Sinne zu entscheiden. Gedeckt wird nur Wort und Abstimmung, nicht jede sonstige Äußerung, die z. B. durch Tätlichkeiten erfolgt.

Die Unverantwortlichkeit kommt den Volksvertretern nur zu statten, sofern sie sich bei der Abstimmung oder Äußerung in der Ausübung ihres Berufes befunden haben. In der Ausübung seines Berufes befindet sich nun ein Volksvertreter nur dann, wenn er in der Kammer oder in den von ihr niedergesetzten Kommissionen tätig ist. Dagegen gehören Wahlreden und Rechenschaftsberichte eines Abgeordneten für seine Wähler nicht zu seinem Berufe. Eine rechtliche Beziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählern besteht nur im Augenblicke der Wahl. In der Wahlversammlung sind jedoch gesetzlich Erörterungen und Beschlüsse für unstatthaft erklärt. Vor der Wahl ist überhaupt kein Rechtsverhältnis zwischen dem erst zu Wählenden und seinen Wählern vorhanden, und nach vollzogener Wahl hört dieses Rechtsverhältnis sofort wieder auf, da der Abgeordnete nicht der Bevollmächtigte seiner Wähler oder seines Wahlkreises, sondern nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden ist.

Das Reichsstrafgesetzbuch enthält nun zwar nur Normen über das ordentliche Strafrecht, während es das Disziplinarverfahren der besonderen Gesetzgebung des Reiches und der Einzelstaaten überläßt.

Wenn das Strafgesetzbuch eine Strafflosigkeit ausspricht, so ist daher grundsätzlich anzunehmen, daß es sich nur auf das ordentliche Strafrecht, nicht aber auf das Disziplinarverfahren bezieht. Im vorliegenden Falle ist jedoch die Annahme, als könnte ein Volksvertreter, der gleichzeitig Beamter ist, wegen seiner Äußerung in dem Hause zur disziplinarischen Verantwortung gezogen werden, durch die Fassung des § 11 Str.-G.-B. ausgeschlossen. Denn in der ausgesprochenen rechtlichen Unverantwortlichkeit außerhalb der Kammer liegt auch das Verbot des Disziplinarverfahrens wegen Äußerungen in der Ausübung des Berufes als Volksvertreter. Dem Disziplinarverfahren gleich steht ein ehrengerichtliches Verfahren kraft öffentlichen Rechtes gegen Nichtbeamte, z. B. gegen Rechtsanwälte oder Ärzte.

Die Stellung zur Disposition ist dagegen keine Disziplinarmaßregel, wenn sie auch von dem Beamten als Nachteil empfunden werden mag, sondern nur Feststellung der Tatsache, daß der politische Beamte mit den Ansichten der leitenden Stelle nicht übereinstimmt⁹⁾.

Dagegen kann man nicht behaupten, daß eine Verletzung des § 11 Str.-G.-B. darin liege, wenn ein Abgeordneter auf Grund von Äußerungen, die er in der Kammer getan, als Zeuge vorgeladen wird, um die in der Kammer behaupteten Tatsachen zeugenmäßig zu bekunden¹⁰⁾. Unter der Verantwortung ist nach dem hergebrachten Wortsinne nichts als die Einleitung eines strafrechtlichen oder disziplinarischen Verfahrens zu verstehen. Ein Zeuge kann nun allerdings wegen Zeugnisverweigerung bestraft werden. In diesem Falle erfolgt aber die Bestrafung gar nicht wegen der in der Kammer getanen Äußerung, sondern wegen einer selbständigen, außerhalb ihrer vorgefallenen strafbaren Handlung, nämlich der Verweigerung des Zeugnisses vor Gericht. Aber selbst wenn man in der Vorladung zur Ablegung eines Zeugnisses ein Ziehen zur Verantwortung sehen wollte, so geschähe die Vorladung doch nicht wegen der in der Kammer getanen Äußerungen. Es ist möglich, daß diese das Gericht bzw. die Staatsanwaltschaft auf die Wissenschaft des Zeugen aufmerksam machen, der

⁹⁾ Maßregelung der konservativen Kanalgegner, die politische Beamte waren, 1899. Sie war nicht gegen den Wortlaut, wohl aber gegen den Geist der Verfassung und des Gesetzes, also politisch zu beanstanden. Uebereinstimmend *S u b r i c h*, *Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin*, Berlin 1901.

¹⁰⁾ Anderer Ansicht v. *R ö n n e - B o r n*, *Pr. St.-R.*, Bd. 1, S. 377.

Grund für die Vorladung liegt aber in dem Bedürfnisse nach Ermittlung der Wahrheit in einem schwebenden Prozesse. Ebensovohl wie durch die Aeußerung im Hause kann das Gericht durch irgendwelche andere Gesichtspunkte auf den Zeugen aufmerksam geworden sein. Da der Zeuge diese gar nicht zu kennen imstande ist, so vermag er sich auch nicht auf seine Eigenschaft als Volksvertreter zu berufen. Wollte man aber den Grund der Vorladung in der Aeußerung sehen, auch zugunsten des Zeugen annehmen, daß das Gericht lediglich durch diese auf ihn aufmerksam geworden sei, so würde man damit jedem Volksvertreter, dem die Verpflichtung zur Ablegung eines ihm unangenehmen Zeugnisses droht, die Möglichkeit geben, durch eine Aeußerung im Hause sich seiner Zeugnispflicht zu entziehen. Auch was einem Mitgliede der Volksvertretung in Ausübung seines Berufs anvertraut ist, berechtigt nicht zur Zeugnisverweigerung. Ein Abgeordneter ist kein Weichtvater. Dagegen sind Mitglieder der Volksvertretung während der Dauer der Sitzungsperiode und ihres Aufenthaltes am Orte der Versammlung an diesem Orte zu vernehmen, soweit das Haus nicht eine Abweichung genehmigt (§ 382 B.-P.-D., § 49 Str.-Pr.-D.).

Es ist ferner nur die Verantwortlichkeit des Volksvertreters für Aeußerungen in seinem Berufe ausgeschlossen, dagegen nicht der strafbare Charakter an und für sich strafbarer Handlungen verneint. Es kann daher wegen Aeußerungen, die unter anderen Umständen strafbar sein würden, zwar keine Bestrafung erfolgen, dagegen können sich an die Aeußerung sonstige, an das Begehen einer strafbaren Handlung geknüpfte Rechtsfolgen anschließen. Eine auf der Tribüne der Kammer gefallene Beleidigung kann z. B. mit einer außerhalb der Kammer gegen den betreffenden Volksvertreter geschehenen Beleidigung kompensiert werden¹⁰⁾. Auch würde eine zivilrechtliche Schadensersatzklage wegen Vermögensbeschädigung durch Verleumdungen in der Kammer nicht für ausgeschlossen zu erachten sein, da unter der Verantwortungslosigkeit nie die Ausschließung einer Zivilklage verstanden werden kann.

Die Verantwortlichkeit der Volksvertreter findet nur statt innerhalb der Kammer. Während Art. 84 der Verfassungsurkunde auch

¹⁰⁾ Anderer Ansicht allerdings das Urteil des Reichsgerichts in Strafsachen vom 5. März 1881, Bd. 4, S. 15; Stenglein, Lexikon des deutschen Strafrechts Bd. 2, S. 1001, mit der Begründung, Neben der Abgeordneten dürften überhaupt nicht Gegenstand richterlicher Erörterung sein.

hier die Verantwortlichkeit wegen Abstimmungen ausschloß, läßt § 11 Str.-G.-B. eine solche zwar formell zu. Es ist jedoch kein Fall denkbar, in dem ein Volksvertreter wegen seiner bloßen Abstimmung in der Kammer, ohne daß damit eine selbständige Äußerung verknüpft wäre, zur Verantwortung gezogen werden könnte.

Die Verantwortlichkeit innerhalb der Kammer erfolgt nach Maßgabe der Geschäftsordnungen, deren Festsetzung Art. 78 der Verfassungsurkunde der Autonomie der beiden Häuser überlassen hat. Nach den bestehenden Geschäftsordnungen¹¹⁾ steht aber dem Präsidenten bzw. dem Hause selbst nur die Befugnis zu, ein Mitglied zur Ordnung oder zur Sache zu rufen bzw. ihm das Wort zu entziehen. Außerdem kann das Abgeordnetenhaus die Ausschließung eines Mitgliedes von der Sitzung beschließen. Es ist also selbst gegenüber den schwersten Vergehungen der Volksvertreter nur die Entziehung des Wortes und der Ordnungsruf, im Abgeordnetenhause auch die Ausschließung für die betreffende Sitzung zulässig.

2. Freiheit von Strafverfolgung und Verhaftung.
In fast wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 45 der belgischen Verfassung enthält ferner der Art. 84 der preussischen Verfassungsurkunde den Grundsatz, daß kein Mitglied eines der beiden Häuser ohne dessen Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden kann, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages nach ihr ergriffen wird. Außerdem muß jedes Strafverfahren gegen ein Landtagsmitglied und jede Untersuchungshaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben werden, wenn das betreffende Haus es verlangt. Das Einführungs-gesetz zur Strafprozeßordnung § 6 Nr. 1 hat die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen, unter welchen gegen Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung während der Dauer einer Sitzungsperiode eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann, und damit die erwähnten Bestimmungen des Art. 84 der preussischen Verfassungsurkunde unberührt gelassen.

Zweck der Bestimmung war nur, die Landtagsmitglieder gegen tendenziöse Verfolgungen zu schützen, welche beabsichtigen, sie ihrer Teilnahme an den Landtagsverhandlungen zu entziehen. Wenn das Haus sich mit der Entscheidung der Frage, ob eine Strafverfolgung

¹¹⁾ Vgl. §§ 45, 63 der Geschäftsordnung des Herrenhauses, §§ 48, 64 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.

gegen eines seiner Mitglieder eingeleitet oder fortgesetzt werden dürfe, beschäftigt, so handelt es nicht als richterliche, sondern als politische Behörde. Das Haus hat nicht vom Rechtsstandpunkte aus zu untersuchen, ob eine strafbare Handlung vorliegt und deshalb die Strafverfolgung gerechtfertigt erscheint. Seine Sache ist bloß die Erwägung vom politischen Gesichtspunkte, ob Gründe vorliegen, die den Verdacht begründen, daß die Regierung die Strafverfolgung während der Sitzungsperiode nur in tendenziöser Absicht zur Fernhaltung des betreffenden Mitgliedes von dem Hause beabsichtige. Sobald das Haus zu dieser Ueberzeugung gelangt, hat es im Interesse seiner Unabhängigkeit die Einleitung oder Fortsetzung der Strafverfolgung zu verhindern. Dagegen hätte es, falls solche Verdachtsgründe nicht vorhanden sind, die Verpflichtung zur Erteilung der Genehmigung, auch wenn es der Ueberzeugung ist, daß in tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung eine strafbare Handlung gar nicht vorliege. Letztere Prüfung ist lediglich Sache der Gerichte. Die Praxis des Landtages ist aber sehr weitherzig, jede Störung im parlamentarischen Verufe gilt schon als Grund, die Immunität zur Geltung zu bringen. Nur wenn der Betreffende selbst das Interesse hat, sich von einem Verdachte zu reinigen, wird die Genehmigung erteilt. Im übrigen haben, soweit sich aus den Verhandlungen des Landtages die Gründe für seine Beschlüsse übersehen lassen, beide Häuser durchgängig an dem richtigen Grundsatz festgehalten, daß ihnen die Prüfung der Zulässigkeit der Strafverfolgung lediglich vom politischen Gesichtspunkte aus obliege¹²⁾.

¹²⁾ Beispielsweise mögen hier angeführt werden die Berichte der Justizkommission des Abgeordnetenhauses in den Drucksachen desselben 1850—51, Nr. 227; 1851—52, Bd. 4, Nr. 227; 1852—53, Bd. 2, Nr. 100, Bd. 6, Nr. 285; 1859, Bd. 3, Nr. 101. Gegen diesen Standpunkt der Kommission ist auch in den Plenarverhandlungen jener Zeit keinerlei Widerspruch erhoben worden. Erst in der Sitzungsperiode 1863—64 hat die Justizkommission des Abgeordnetenhauses die Ansicht aufgestellt, daß die Immunität der Volksvertreter nach der Verfassungsurkunde die Regel, die Genehmigung der Strafverfolgung oder Verhaftung eines Abgeordneten die besonders zu rechtfertigende Ausnahme bilde. Dieser Ansicht ist damals das Plenum des Abgeordnetenhauses durch seinen Beschluß beigetreten. Dadurch ist ein gewisses Schwanken in der Praxis des Landtages verursacht worden. Die Theorie nicht nur des preussischen, sondern auch des deutschen Staatsrechtes überhaupt hält dagegen fast einstimmig an den oben im Texte entwickelten Grundsätzen fest. Im Herrenhause hat sich bei der geringen Zahl von derartigen Fällen eine Praxis nicht bilden können.

3. Freiheit von Zivilhaft. Weiterhin hat Art. 84 der Verfassungsurkunde zu der Verhaftung eines Landtagsmitgliedes wegen Schulden während der Sitzungsperiode die Genehmigung des betreffenden Hauses für notwendig erklärt und die Unterbrechung jeder Zivilhaft während dieser Zeit auf Verlangen des Hauses angeordnet. Die Haft ist nun gegenwärtig in Zivilsachen nur noch zulässig als Zwangsmittel zur Leistung oder Unterlassung von Handlungen, zu denen der Schuldner verurteilt ist, und als Zwangsmittel zur Leistung des Offenbarungseides. Auch in diesen noch einzig zulässigen Fällen der Zivilhaft hat das Reichsrecht die Ausnahmebestimmungen der meisten bisherigen Landesgesetze aufrecht erhalten. Die Haft ist nach § 904 Nr. 1 B.-P.-O. unzulässig gegen Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung während der Sitzungsperiode, sofern nicht die Versammlung die Vollstreckung genehmigt. Sie wird ferner nach § 905 Nr. 1 B.-P.-O. unterbrochen gegen Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung für die Dauer der Sitzungsperiode, wenn die Versammlung die Freilassung verlangt. Sachlich entsprechen diese Bestimmungen vollständig dem betreffenden Satze des Art. 84 der Verfassungsurkunde. Dieser ist jedoch durch die gedachten, an seine Stelle getretenen reichsgesetzlichen Normen formell aufgehoben.

Der Zweck der Unzulässigkeit der Zivilhaft unter den erwähnten Voraussetzungen ist derselbe wie der der Unzulässigkeit der Strafhaft. Noch weniger als in Strafsachen kann einem Hause des Landtages in Zivilsachen, wo es sich um Privatrechte einzelner handelt, die Befugnis eingeräumt werden, die Rechtmäßigkeit einer Zwangsvollstreckung zu prüfen und damit die Unabhängigkeit der Rechtspflege zu beeinträchtigen. Das Haus hat sich vor seiner Beschlußfassung bloß zu fragen, ob die Zivilhaft, mag sie an sich rechtlich begründet sein oder nicht, in einem gegebenen Falle gemißbraucht werden soll, um ein Mitglied von dem Landtage fernzuhalten.

4. Strafhaft. Eine Unterbrechung der Strafvollstreckungshaft findet dagegen zugunsten der Mitglieder des Landtages unter keinen Umständen statt.

5. Diätenanspruch. Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses erhalten auf Grund des Art. 85 der Verfassungsurkunde Reisekosten und Diäten aus der Staatskasse nach Maßgabe des Gesetzes. Bis zum Jahre 1873 kam es nicht zum Erlasse dieses Gesetzes. Die Ab-

geordneten erhielten die Diäten auf Grund einer königlichen Order vom 23. Februar 1849. Erst am 30. März 1873 erging das Gesetz betreffend die Reisekosten und Diäten der Mitglieder des Abgeordnetenhauses¹³⁾. Es bestimmt die den Abgeordneten zustehenden Reisekosten und Diäten nach folgenden Sätzen. Es sollen gewährt werden: 1. die Reisekosten einschließlich der Kosten der Gepäckbeförderung: a) bei Reisen, welche auf Eisenbahnen oder auf Dampfschiffen gemacht werden können, für die Meile mit 10 Sgr., für jeden Zu- und Abgang mit 1 Thlr., b) bei Reisen, welche nicht auf Eisenbahnen oder Dampfschiffen gemacht werden können, für die Meile mit 1 Thlr. 15 Sgr.; 2. die Diäten mit 5 Thlr. für den Tag. Bei der Berechnung der Reisekosten finden die für die Reisekosten der Staatsbeamten geltenden Vorschriften Anwendung. Das Gesetz vom 24. Juli 1876 betreffend die Reisekosten und Diäten der Abgeordneten¹⁴⁾ hat für die Höhe der Entschädigungssummen die Markrechnung, für die Entfernungen das Metermaß und für die Berechnung der Entschädigung die für die Entschädigung der Staatsbeamten festgestellten Sätze, die derzeit auf dem Gesetze vom 26. Juli 1910¹⁵⁾ beruhen, zugrunde gelegt. Ein Verzicht auf die gesetzliche Entschädigung ist nach Art. 85 der Verfassungsurkunde unstatthaft.

Die Mitglieder des Herrenhauses genießen nur freie Eisenbahnfahrt.

§ 66. Berufung, Vertagung und Schließung des Landtages.

Mit der königlichen Berufung der einzelnen Mitglieder des Herrenhauses und der Wahl der Abgeordneten sind nur die Personen bezeichnet, welche zur Teilnahme am Landtage berechtigt erscheinen. Dagegen werden durch die Bezeichnung dieser Personen die beiden Häuser des Landtages als politische Körperschaften noch nicht gebildet. Nun wäre es allerdings denkbar, daß die Landtagsmitglieder sich an einem gesetzlich bestimmten Tage selbst versammelten und konstituierten. Dieses Selbstversammlungsrecht war z. B. den älteren Landständen vielfach eingeräumt und besteht noch heute nach der braun-

¹³⁾ G.-G. 1873, S. 173.

¹⁴⁾ G.-G. 1876, S. 345.

¹⁵⁾ G.-G. 1910, S. 150. Vgl. insbesondere § 16 des Gesetzes.

(schweigischen Verfassung¹⁾). Nach positiver Bestimmung der preussischen Verfassungsurkunde Art. 51 ist jedoch die Berufung des Landtages ausschließliches Recht des Königs. Er hat daher allein die Befugnis, aus den zur Teilnahme am Landtage berechtigten Personen die politische Körperschaft zu bilden. Wollten sich die Mitglieder des Landtages ohne königliche Berufung versammeln, so würden trotz der gleichen Personen nicht die beiden Häuser des Landtages, sondern zwei Privatgesellschaften zur Erörterung politischer Gegenstände versammelt sein, deren Beschlüsse keinen Anspruch auf irgend welche staatsrechtliche Bedeutung hätten.

Dem Könige steht natürlich der Regent vollständig gleich. Aber auch wenn der Landtag die Notwendigkeit der Regentschaft noch nicht anerkannt hat, ist eine solche bereits vorhanden. Nach Art. 56 der Verfassungsurkunde hat bei Minderjährigkeit oder dauernder Verhinderung des Königs der nächste volljährige Agnat die Regentschaft zu übernehmen und sofort die beiden Häuser des Landtages zur Beschlußfassung über ihre Notwendigkeit zu berufen. Die Berufung nimmt er also bereits vor als Regent, und der Landtag kann durch seinen Beschluß die Regentschaft nicht begründen, sondern nur anerkennen. Diesem Falle steht die in Ermangelung eines volljährigen Agnaten nach Art. 57 der Verfassungsurkunde notwendige Berufung des Landtages durch das Staatsministerium zwecks Wahl eines Regenten gleich. Der nächste Agnat wie das Staatsministerium handeln als Regent bei Einberufung des Landtages²⁾. Es sind daher in diesen beiden Fällen keine Ausnahmen von dem Grundsatz zu sehen, daß die Berufung des Landtages nur dem Könige zusteht.

Die beiden Häuser des Landtages bilden zusammen eine Einheit, nur in ihrer Vereinigung sind sie die Vertretung des Volkes. Der König kann daher nur beide Häuser gleichzeitig berufen. Der Berufung eines einzelnen Hauses brauchen dessen Mitglieder nicht Folge zu leisten und, wenn sie es gleichwohl täten, würden sie nicht verfassungsmäßig zum Landtage versammelt sein. Ihre Vereinigung

¹⁾ Vgl. Rübner § 286. Hamm, Die Verfassungsgesetze des Herzogtums Braunschweig, 2. Aufl., Braunschweig 1907, S. 195. Es handelt sich jedoch hier nur um außerordentliche Fälle, die in § 113 der neuen Landschaftsordnung vom 11. Oktober 1832 besonders aufgezählt sind.

²⁾ Vgl. § 36.

hätte daher nur dieselbe staatsrechtliche Bedeutung wie die einer beliebigen Privatversammlung. Allein die verfassungsmäßige gleichzeitige Berufung beider Häuser des Landtages kann die einzelnen Personen zu politischen Körperschaften konstituieren³⁾.

Dem Könige ist durch Art. 76 der Verfassungsurkunde die Verpflichtung auferlegt, die beiden Häuser des Landtages regelmäßig in dem Zeitraume von dem Anfange des Monats November jedes Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar einzuberufen. Diese Vorschrift ist, wie schon aus der Beifügung des Wortes „regelmäßig“ hervorgeht, eine rein instruktionelle und läßt die Rechtsgültigkeit einer früheren oder späteren Berufung unberührt. Es gibt ferner keinerlei Mittel, die Berufung in dem gedachten Zeitraume zu erzwingen. Unrichtig ist es, daß eine Unterlassung der Einberufung in der angegebenen Frist das Ministerium wegen Verfassungsverletzung verantwortlich machen würde⁴⁾. Denn die Voraussetzungen der strafrechtlich verfolgbaren Verfassungsverletzung würden nicht vorliegen, für eine disziplinare Ahndung fehlen aber gesetzliche Bestimmungen. Die politische Verantwortlichkeit der Minister bleibt unleugbar. Die Bestimmung der Verfassungsurkunde ist aber eine *Lex imperfecta*⁵⁾.

Außerdem muß der König nach einer Auflösung des Abgeordnetenhauses innerhalb eines Zeitraumes von neunzig Tagen nach der Auflösung die beiden Häuser des Landtages versammeln (Art. 51). Diese Vorschrift ist zwingender Natur, es ist keinerlei Ausnahme zugelassen. Sollte jedoch verfassungswidrig die Berufung nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitraumes erfolgen, so würde ebenfalls jedes Mittel fehlen, die Berufung zu erzwingen. Die Minister würde man nur haftbar machen können für von ihnen gegengezeichnete Handlungen des Königs, nicht aber für seine Unterlassungen. Man könnte höchstens die Minister für haftbar erklären, wenn sie es unterlassen hätten, den König auf die verfassungsmäßig notwendige Berufung des Landtages aufmerksam zu machen. Zu einer Strafverfolgung würden aber auch in diesem Falle die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Es bliebe nur die allgemeine politische Verantwortlichkeit.

Der regelmäßig in der Zeit vom November bis Januar zu berufende Landtag kann als der ordentliche bezeichnet werden. Für

³⁾ Art. 77 Abs. 2 B.-U.

⁴⁾ So H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 618.

⁵⁾ Anders in der 1. Aufl.

den ordentlichen Landtag ist, auch wenn keinerlei sonstige Gesetzesvorschläge zu seiner Beratung gelangen sollten, stets eine Arbeitsaufgabe vorhanden in dem nach Art. 99 der Verfassungsurkunde jährlich durch ein Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetat. Außerdem kann der Landtag einberufen werden, so oft es die Umstände erheischen (Art. 76). In diesen Fällen spricht man von einer außerordentlichen Sitzung des Landtages. Eine solche wird nur dann erforderlich sein, wenn die Regierung dem Landtage wichtige Gesetzesvorlagen zu machen hat, die auf die nächste ordentliche Sitzungsperiode nicht verschoben werden können. Ob der nach Auflösung des Abgeordnetenhauses zu berufende Landtag als ordentlicher oder außerordentlicher zu betrachten ist, kann nicht von dem Umstande abhängen, ob der vorhergehende Landtag, dem das aufgelöste Abgeordnetenhaus angehörte, zu einer ordentlichen oder einer außerordentlichen Sitzung berufen war. Denn das neue Abgeordnetenhaus bildet keine rechtliche Fortsetzung des aufgelösten, es beginnt vielmehr eine ganz neue Legislaturperiode. Maßgebend kann allein der Umstand sein, ob der vorhergehende Landtag bereits den Staatshaushaltsetat für das kommende Etatsjahr erledigt hat oder nicht. Im ersteren Falle ist die Sitzung des neuberufenen Landtages eine außerordentliche, im letzteren Falle eine ordentliche. Die Veranlassung zur Auflösung des Abgeordnetenhauses wird stets die Ablehnung einer Regierungsvorlage gegeben haben. Hat nun das neugewählte Abgeordnetenhaus dieselbe Zusammensetzung wie das aufgelöste, so kann der Fall eintreten, daß die Staatsregierung dem neuberufenen Landtage den von dem vorigen Landtage abgelehnten Gesetzentwurf gar nicht wieder vorlegt. Hat sie dem Landtage auch keine anderen Vorlagen mehr zu machen, so ist die Möglichkeit vorhanden, daß der Landtag nach Neuwahl des Abgeordnetenhauses berufen wird, um sofort nach der Eröffnung wieder geschlossen zu werden.

Die Form der Berufung des Landtages ist eine in der Gesesammlung verkündete königliche Verordnung, welche die beiden Häuser des Landtages zu einem bestimmten Tage nach der Hauptstadt beruft. Außerdem erhalten die Mitglieder des Herrenhauses noch besondere Einladungsschreiben. Irgendwelche rechtliche Nötigung zur Beobachtung dieser letzteren Form besteht jedoch nicht, die Mitglieder des Herrenhauses würden schon auf Grund der königlichen Verordnung gleich den Abgeordneten zum Erscheinen verpflichtet sein.

Der Versammlungsort des Landtages ist durch die Verfassungsurkunde oder ein sonstiges Gesetz nicht bestimmt. Es bleibt daher dem freien Ermessen des Königs überlassen, den Versammlungsort in der Verordnung, welche die Einberufung enthält, zu bestimmen. Seit Erlass der Verfassungsurkunde ist jedoch der Landtag noch nie an einen anderen Ort berufen worden als nach Berlin.

Die Eröffnung des Landtages erfolgt durch den König in Person oder einen von ihm dazu beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten beiden Häuser (Art. 77). Herkömmlicherweise geschieht die Eröffnung, wenn sie durch den König in Person stattfindet, im Weißen Saale des königlichen Schlosses, auch geht ihr eine kirchliche Feier für die evangelischen Landtagsmitglieder im Dome, für die katholischen in der St. Hedwigskirche voraus.

Die Sitzungsperiode des Landtages kann nun unterbrochen werden. Dies geschieht durch Vertagung. Der Unterschied von der Schließung des Landtages besteht darin, daß die nach Aufhören der Vertagung stattfindenden Sitzungen als Fortsetzung der vor der Vertagung begonnenen Sitzungsperiode gelten, so daß es einer neuen Berufung und Eröffnung des Landtages nicht bedarf. Die Vertagung des Landtages ist gleich der Berufung ausschließliches Recht des Königs (Art. 52). Der einmal berufene Landtag darf daher durch Suspension seiner Sitzungen seine Tätigkeit nicht eigenmächtig unterbrechen. Gleichwohl steht den beiden Häusern die Befugnis zu, ihre Sitzungstage auf Grund der ihnen eingeräumten Autonomie selbständig ohne Genehmigung der Staatsregierung zu bestimmen. In dieser Autonomie liegt auch die Befugnis, je nach Bedürfnis zwischen den einzelnen Sitzungstagen längere oder kürzere Pausen eintreten zu lassen. Es ist dies schon deshalb notwendig, um den Kommissionen die für ihre Arbeit erforderliche Zeit zu gewähren. Auch können bei Gelegenheit, z. B. bei Festen, die Arbeiten des Landtages überhaupt auf kürzere Zeit ausgesetzt werden, eine Unterbrechung, die man im gewöhnlichen Sprachgebrauche ebenfalls als Vertagung bezeichnet. Tatsächlich kommt also die autonome Unterbrechung der Sitzungen der äußeren Erscheinung nach der Vertagung durch den König sehr nahe. Rechtlich bleibt jedoch der Unterschied festzuhalten, daß die Vertagung jegliche Tätigkeit des Landtages unterbricht. Deren Fortsetzung trotz der Vertagung würde ebenso nichtig sein wie eine Zusammenkunft der einzelnen Landtagsmitglieder ohne königliche Berufung. Die Unterbrechung

der Tätigkeit durch einen Beschluß des Hauses hat aber nur eine tatsächliche Bedeutung, indem die Arbeit des betreffenden Hauses aufhört. Wollte aber z. B. eine Kommission trotz der Unterbrechung ihre Tätigkeit fortsetzen, so würde dem rechtlich nichts im Wege stehen. Der Unterschied der Vertagung und der Unterbrechung ist also der, daß jene rechtliche, diese nur tatsächliche Wirkungen ausübt. Eine Unterbrechung der Sitzungsperiode mit Rechtswirkungen, eine Vertagung, kann aber nur der König vornehmen.

Der König ist jedoch in der Ausübung des Vertagungsrechtes in einzelnen Punkten an die Beobachtung bestimmter gesetzlicher Vorschriften gebunden. Nach Art. 52 der Verfassungsurkunde darf die Vertagung ohne die Zustimmung der beiden Häuser die Frist von dreißig Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden. Eine weitere Beschränkung ergibt sich aus dem wechselseitigen Verhältnisse der beiden Häuser zu einander, die erst in ihrer Gesamtheit die Volksvertretung bilden. Da die Vertagung eine rechtliche Unterbrechung der Sitzungsperiode bildet, so kann diese Unterbrechung auch nur für beide Häuser gleichzeitig erfolgen. Dieser sich schon aus dem rechtlichen Charakter der Volksvertretung und der Vertagung ergebende Grundsatz ist in Art. 77 der Verfassungsurkunde auch noch ausdrücklich ausgesprochen.

Es wird allerdings in Art. 77, Abs. 3 eine Ausnahme von diesem Grundsatz aufgestellt, die jedoch nur scheinbar ist und sich auf die unglückliche Wahl des Ausdruckes zurückführen läßt. Es soll nämlich, wenn das Abgeordnetenhaus aufgelöst wird, eine gleichzeitige „Vertagung“ des Herrenhauses erfolgen. Der Auflösung unterliegt allein das Abgeordnetenhaus als eine Wahlkammer. Da jedoch nur eine gleichzeitige Tätigkeit beider Häuser gesetzlich zulässig ist, so kann auch das Herrenhaus nach Auflösung des Abgeordnetenhauses keine Sitzungen mehr abhalten. Jede Tätigkeit des Herrenhauses hört von Rechts wegen auf, ohne daß es eines förmlichen Schlusses bedürfte.

Zweifelhaft ist nur, ob das Herrenhaus nach Neuberufung des Landtages seine Tätigkeit wieder aufnehmen kann, wo es sie unterbrochen hatte, oder ob es sie ganz von neuem beginnen muß⁶⁾.

⁶⁾ Die Frage, ob die Vertagung des Herrenhauses bei Auflösung des Abgeordnetenhauses die Kontinuität der Beratungen des Herrenhauses unterbricht, ist von der Regierung und dem Herrenhause verneint, vom Abgeordnetenhause bejaht worden. Sie kam zur Erörterung

Diese Frage nach der Kontinuität der Beratungen des Herrenhauses bei einer Auflösung des Abgeordnetenhauses beantwortet sich danach, welchen rechtlichen Charakter die durch die Auflösung des Abgeordnetenhauses notwendig werdende „Vertagung“ des Herrenhauses hat. Die eigentliche Vertagung ist eine gleichzeitige Unterbrechung der Tätigkeit beider Häuser derart, daß nach Ablauf der Vertagungszeit es keiner neuen Berufung bedarf, beide Häuser vielmehr von selbst wieder zusammentreten. Die Vertagung im Sinne des Art. 77, Abs. 3 der Verfassungsurkunde hat nun schon deshalb eine andere Bedeutung als die gewöhnliche Vertagung, weil sie sich nicht wie diese auf beide Häuser gleichmäßig erstrecken würde. Mit der Auflösung des Abgeordnetenhauses wird aber fernerhin die Sitzungsperiode nicht nur des Abgeordnetenhauses, sondern auch des Herrenhauses geschlossen. Dies findet seinen Ausdruck darin, daß nach der Neuwahl des Abgeordnetenhauses eine neue Berufung beider Häuser des Landtages stattfindet, und mit dieser eine neue Legislaturperiode beginnt. Der Anfang einer Legislaturperiode muß aber stets mit dem Anfange einer Sitzungsperiode zusammenfallen. Nach der Neuwahl beginnt daher stets eine neue Sitzungsperiode des Landtages. Daß dieses der Fall ist, wird formell anerkannt durch die neue Berufung. Es findet daher keine Rechtskontinuität statt zwischen der Tätigkeit des Landtages vor und nach Auflösung des Abgeordnetenhauses. Auch das Herrenhaus ist genötigt, die vor der Auflösung noch nicht beendeten gesetzgeberischen Arbeiten von neuem zu beginnen. Das Wort „Vertagung“, welches sonst die Suspension der Tätigkeit unter Wahrung der Rechtskontinuität ausdrückt, ist also hier in einem ganz anderen Sinne, in dem von Schließung des Hauses, gebraucht.

Das Gegenbild der Berufung ist die Schließung des Landtages. Diese steht ebenfalls ausschließlich dem Könige zu (Art. 51 B.-U.). Die rechtliche Bedeutung der Schließung besteht darin, daß mit ihr die beiden Häuser des Landtages aufhören, als politische Körperschaften zu bestehen. Mit dem Augenblicke der Schließung sind nur noch

rung, als 1862 nach der Auflösung und Neuwahl des Abgeordnetenhauses der Vorsitzende des Staatsministeriums das Herrenhaus zur „Wiederaufnahme seiner Arbeiten“, das Abgeordnetenhaus zur Konstituierung des Hauses aufforderte. Für die Verneinung der Kontinuität des Herrenhauses in diesem Falle auch v. R ö n n e - J o r n , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 350.

einzelne Volksvertreter, aber kein Landtag vorhanden. Eine Tätigkeit der etwa noch versammelten Volksvertreter hätte ebensowenig staatsrechtliche Bedeutung als eine solche ohne Berufung. Da beide Häuser des Landtages nur zusammen tagen können, so muß sich auch die Schließung gleichzeitig auf beide Häuser erstrecken. Während bei dem Zusammentritte des Landtages die Berufung und Eröffnung zwei verschiedene Akte waren, fallen diese bei der Schließung zusammen. Diese erfolgt zwar ebenfalls durch eine königliche Verordnung. Sie wird aber verkündet und tritt in Wirksamkeit durch Verlesung im Landtage. Die Schließung geschieht daher gleich der Eröffnung durch den König in Person oder durch einen dazu von ihm beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten beiden Häuser des Landtages (Art. 77 B.-U.).

Eine besondere Art der Schließung ist die Auflösung des Abgeordnetenhauses, welche die gleichzeitige „Vertagung“ des Herrenhauses zur Folge hat. Es besteht hier zwar in formeller Beziehung ein Unterschied insofern, als die königliche Verordnung, welche die Auflösung ausspricht, nicht in einer vereinigten Sitzung beider Häuser, sondern nur in einer Sitzung des Abgeordnetenhauses zu verlesen ist. Die rechtlichen Wirkungen der Auflösung des Abgeordnetenhauses mit der gleichzeitigen Vertagung des Herrenhauses sind jedoch hinsichtlich der Unterbrechung der Rechtskontinuität der Landtagstätigkeit dieselben wie die der Schließung. Schließung wie Auflösung unterbrechen die Kontinuität der Landtagsverhandlungen und nötigen ihn, nach einer neuen Berufung, die Bearbeitung der unerledigt gebliebenen Vorlagen, die wieder neu eingebracht werden müssen, von vorn zu beginnen. Dies beruht auf einem festen, seit Jahrzehnten unverbrüchlich festgehaltenen Gewohnheitsrechte⁷⁾.

§ 67. Geschäftsgang der beiden Häuser des Landtages¹⁾.

Die Verfassungsurkunde enthält zwar einzelne Bestimmungen über den Geschäftsgang des Landtages, namentlich über Öffentlichkeit der

⁷⁾ Die Zweifel von Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 349 sind daher unberechtigt.

¹⁾ Vgl. David, Handbuch für das preussische Herrenhaus, Berlin 1907; Plate, Die Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, Berlin 1903; Perels, Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903, letzteres bei der Ähnlichkeit der Geschäftsordnungen auch für das Abgeordnetenhaus von Bedeutung.

Sitzungen, Beschlussfähigkeit und dergl. Grundsätzlich ist jedoch die Regelung des Geschäftsganges der autonomen Festsetzung eines jeden der beiden Häuser innerhalb der gesetzlichen Schranken überlassen. Art. 78 Abs. 1 der Verfassungsurkunde bestimmt in dieser Beziehung: „Jedes der beiden Häuser des Landtages prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Es regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.“ Die ursprüngliche Geschäftsordnung des Herrenhauses vom 14. Januar 1856, auf derjenigen der früheren ersten Kammer beruhend, erfuhr in den späteren Jahren verschiedene Veränderungen und erhielt deshalb 1864 eine neue Redaktion, an deren Stelle endlich die Geschäftsordnung vom 15. Juni 1892²⁾ trat. Das Abgeordnetenhaus nahm anfangs die Geschäftsordnung der zweiten Kammer von 1849 für jede Sitzungsperiode immer von neuem an, wobei jedoch mehrfache Abänderungen vorgenommen wurden. Dies führte 1862 zum Erlasse einer revidierten Geschäftsordnung. Diese wurde durch eine neue Geschäftsordnung vom 16. Mai 1876 ersetzt³⁾ mit Ergänzung zu § 64 (Ordnung) vom 6. Mai 1910.

Der Unterschied der Normen, welche für die Geschäftsbehandlung maßgebend sind, macht sich namentlich in den Wirkungen geltend. Die gesetzlichen Bestimmungen verpflichten nicht nur das betreffende Haus, sondern auch andere Personen, namentlich die Mitglieder der Staatsregierung. Dagegen kann sich die Wirksamkeit einer Geschäftsordnung nur auf die Mitglieder desjenigen Hauses erstrecken, welches sich die Geschäftsordnung gegeben hat. Für den Geschäftsverkehr mit dem anderen Hause oder der Staatsregierung kann, soweit gesetzliche Bestimmungen fehlen, nie die Geschäftsordnung, sondern immer nur die beiderseitige Vereinbarung maßgebend sein.

Die Geschäftsordnung kann als autonome Satzung des Hauses jederzeit von dessen Mehrheit abgeändert werden. Aber, solange ihre Bestimmungen bestehen, sind sie auch für die Mehrheit bindend.

Konstituierung und Legitimationsprüfung.

Nach der Eröffnung des Landtages tritt jedes der beiden Häuser zum Zwecke seiner Konstituierung zusammen. Da diese eine Beschluß-

²⁾ Abgedruckt bei David, Handbuch.

³⁾ Abgedruckt bei Plate a. a. D.

fassung erfordert, so ist für sie die Beschlußfähigkeit des Hauses erforderlich. Nach Art. 80 der Verfassungsurkunde ist zur Beschlußfähigkeit des Herrenhauses die Anwesenheit von mindestens sechzig zu Sitz und Stimme berufenen Mitgliedern, zur Beschlußfähigkeit des Abgeordnetenhauses die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl seiner Mitglieder erforderlich. Für die Beschlußfassung bedarf es der absoluten Stimmenmehrheit, doch kann die Geschäftsordnung für Wahlen Ausnahmen von diesem Grundsatz bestimmen. Sobald die beschlußfähige Anzahl von Mitgliedern anwesend ist, kann die Konstituierung des Hauses vor sich gehen. Die Konstituierung begründet nicht etwa den Bestand des Hauses als politische Körperschaft, sondern setzt diese voraus. Denn indem es sich konstituiert, handelt das Haus bereits als solches. Es ist lediglich begründet worden durch die königliche Berufung und Eröffnung. Die Konstituierung hat vielmehr nur die Bedeutung, daß das Haus, um in Tätigkeit treten zu können, sich eine Organisation gibt. Die Konstituierung selbst ist aber bereits die Entwicklung einer politischen Tätigkeit, das Haus bedarf für sie bereits einer Organisation. Deshalb ist eine solche bis zur erfolgten endgültigen Konstituierung vorläufig vorgesehen durch die Geschäftsordnungen. Die Bestimmungen sind in dieser Beziehung verschieden für das Herrenhaus und das Abgeordnetenhaus.

Das Herrenhaus tritt nach Eröffnung des Landtages unter dem Präsidium der leztvorhergegangenen Sitzung oder, sofern kein Mitglied davon gegenwärtig ist, unter dem Vorsitze des ältesten anwesenden Mitgliedes zusammen. Der Altersvorsitz kann jedoch von dem Berufenen unter Zustimmung des Hauses auf das im Lebensalter am nächsten stehende Mitglied übertragen werden. Der Vorsitzende ernennt vorläufig vier Mitglieder zu Schriftführern.

Das Abgeordnetenhaus vereinigt sich beim Beginne einer neuen Legislaturperiode unter dem Vorsitze seines ältesten Mitgliedes, beim Beginne einer neuen Session derselben Legislaturperiode unter seinem früheren Präsidium. Der Altersvorsitz kann von dem Berufenen auf das dem Lebensalter nach nächststehende Mitglied übertragen werden. Der Vorsitzende ernennt vorläufig vier Schriftführer.

In beiden Häusern ist das erste Geschäft nach dem Zusammentreten unter dem vorläufigen Präsidium die Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder. In dem Herrenhause sollen nach der Geschäftsordnung die vom Könige mit erblicher Berechtigung oder auf Lebens-

zeit berufenen Mitglieder des Hauses auf Grund eines von der Staatsregierung vorzulegenden Verzeichnisses oder der an das Präsidium des Hauses gelangenden Notifikatorien der Staatsregierung durch eine Kommission, bestehend aus dem Präsidenten des Hauses als Vorsitzenden, den beiden Vizepräsidenten und vier auf drei Jahre zu wählenden Mitgliedern, in eine Matrikel eingetragen werden, sobald sie als legitimiert anerkannt worden sind. Die Matrikelkommission hat die Legitimation der Mitglieder nach Maßgabe der Verordnungen vom 12. Oktober 1854 und 10. November 1865 sowie der Allerhöchsten Erlasse betreffend das Präsentationsrecht der Städte zu prüfen und über das Ergebnis dem Hause Bericht zu erstatten. Jedes Mitglied des Hauses kann Zweifel über die Legitimation eines Mitgliedes schriftlich der Kommission mitteilen.

In dem Abgeordnetenhaus erfolgt nach vorheriger Bildung der Abteilungen die Vorprüfung der Wahlen in den Abteilungen. Jede der sieben Abteilungen erhält zu diesem Zwecke eine möglichst gleiche Anzahl der einzelnen Wahlverhandlungen durch das Los zugewiesen. Wahlanfechtungen und von Seiten eines Mitgliedes des Hauses erhobene Einsprachen, welche später als vierzehn Tage nach Eröffnung des Hauses und bei Nachwahlen während der Session später als vierzehn Tage nach Feststellung des Wahlergebnisses erfolgen, bleiben unberücksichtigt. Von der Abteilung sind die Wahlverhandlungen, wenn eine rechtzeitig erfolgte Wahlanfechtung oder Einsprache vorliegt, oder die Mehrheit der Abteilung sich nicht für die Gültigkeit der Wahl erklärt, oder zehn anwesende Mitglieder der Abteilung einen aus dem Inhalte der Wahlverhandlungen abgeleiteten, besonders zu bezeichnenden Zweifel gegen die Gültigkeit einer Wahl erheben, an die besondere Wahlprüfungskommission abzugeben. Findet die Abteilung außer diesen Fällen erhebliche Bedenken, so hat sie an das Haus Bericht zu erstatten. Wahlen, bei denen alle gedachten Voraussetzungen nicht vorliegen, werden bis zum Ablaufe der vierzehn Tage als vorläufig gültig, nach deren Ablauf als endgültig gültig betrachtet. Ueber die Gültigkeit jeder angefochtenen Wahl hat das Haus zu entscheiden. Bis zur Ungültigkeitserklärung hat das betreffende Mitglied Sitz und Stimme im Hause. Mitglieder, deren Wahl beanstandet wird, dürfen in Beziehung auf ihre Wahl alle ihnen nötig scheinenden Aufklärungen geben, nicht aber an der Abstimmung teilnehmen.

Im allgemeinen ist nun die Legitimationsprüfung in keinem Hause eine Voraussetzung für die Konstituierung, ja die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses bestimmt ausdrücklich, daß bis zur Entscheidung des Hauses über die Wahl jedes Mitglied Sitz und Stimme hat. Hiermit ist die Berechtigung jedes Mitgliedes zur Teilnahme an der Konstituierung auch ohne vorherige Prüfung seiner Wahl anerkannt. Im Widerspruche mit diesem Grundsatz enthält jedoch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses die Bestimmung, daß die Wahl des Präsidiums erst erfolgen kann, nachdem die Wahlen einer beschlußfähigen Anzahl von Mitgliedern als gültig anerkannt sind. Es haben aber auch bei der Konstituierung nicht nur diese Mitglieder, sondern alle, deren Wahl nicht für ungültig erklärt ist, Sitz und Stimme.

Der Vorstand des Hauses.

Ist in jedem Hause eine beschlußfähige Anzahl von Mitgliedern anwesend, und ist im Abgeordnetenhause die Wahl einer beschlußfähigen Anzahl von Mitgliedern für gültig anerkannt worden, so kann die endgültige Konstituierung des Hauses durch Wahl des Präsidiums erfolgen. Jedes Haus wählt in drei verschiedenen Wahlgängen mit absoluter Stimmenmehrheit seinen Präsidenten, den ersten und zweiten Vizepräsidenten und zwar durch Stimmzettel. Eine Wahl, sei es eines einzelnen Präsidenten, sei es des ganzen Präsidiums durch Zuruf ist jedoch nicht ausgeschlossen. Demnächst wählt jedes der beiden Häuser acht Schriftführer in einer einzigen Wahlhandlung mit relativer Stimmenmehrheit. Das Herrenhaus wählt seine Präsidenten und Schriftführer für die Dauer der Sitzungsperiode, jeder Schriftführer kann jedoch nach Ablauf von vier Wochen zurücktreten. In dem Abgeordnetenhause werden dagegen die Präsidenten zu Anfang einer Legislaturperiode das erste Mal nur auf vier Wochen, demnächst für die übrige Dauer der Session, in den folgenden Sessionen aber sofort für deren ganze Dauer gewählt. Die Schriftführer wählt das Haus stets für die Dauer der Session, doch kann der Gewählte nach Ablauf von vier Wochen zurücktreten.

Obliegenheit des Präsidenten ist die Leitung der Verhandlungen und die Handhabung der Ordnung im Innern sowie die Vertretung des Hauses nach außen. Der Präsident beschließt ferner über die Annahme und Entlassung des für das Haus erforderlichen Verwaltungs- und Dienstpersonals und über die Ausgaben zur Deckung der Bedürfnisse des Hauses innerhalb des gesetzlich festzustellenden Voran-

schlages. In Behinderungsfällen wird der Präsident durch die Vizepräsidenten nach der Reihenfolge ihrer Erwählung vertreten.

Die Schriftführer haben für die Aufnahme des Protokolls zu sorgen und die Revision der stenographischen Berichte zu überwachen. Sie lesen die Schriftstücke vor, halten den Namensaufruf, führen die Rednerliste, vermerken die Stimmen und haben überhaupt den Präsidenten in der Handhabung der Ordnung zu unterstützen.

Für dasassen- und Rechnungswesen ernennt der Präsident des Herrenhauses einen Quästor und einen Stellvertreter, der des Abgeordnetenhauses zwei Quästoren.

Nach der Geschäftsordnung des Herrenhauses bilden der Präsident, die Vizepräsidenten, die Vorsitzenden der Abteilungen, die Mitglieder der Matrikelkommission, der Bibliothekar, die Quästoren und die Schriftführer, welche letztere in dieser Funktion monatlich wechseln, und deren Reihenfolge durch das Los bestimmt wird, den Gesamtvorstand des Hauses.

Abteilungen und Kommissionen.

Jedes Haus wird zu bestimmten Zwecken, nämlich zur Wahl der Kommissionen, das Abgeordnetenhaus auch zur Vorprüfung der Wahlen, in Abteilungen geteilt, deren jede eine möglichst gleiche Anzahl von Mitgliedern zählen soll. In den Bestimmungen über die Bildung der Abteilungen weichen die Geschäftsordnungen beider Häuser voneinander ab.

In dem Herrenhause teilt der Präsident die Mitglieder in fünf Abteilungen möglichst gleicher Zahl. Jede Abteilung wählt mit absoluter Stimmenmehrheit für die Dauer der Sitzungsperiode einen Vorsitzenden und einen Schriftführer sowie Stellvertreter für diese. Die Abteilungen sind beschlußfähig ohne Rücksicht auf die Anzahl der anwesenden Mitglieder. Sie haben die Mitglieder der Kommissionen zu wählen, ohne dabei auf die Mitglieder ihrer Abteilung beschränkt zu sein. Wird ein Mitglied von verschiedenen Abteilungen gewählt, so hat diejenige den Vorzug, der es angehört, und falls es zu keiner der Abteilungen gehört, die es gewählt haben, die der Nummer nach voranstehende Abteilung.

Das Abgeordnetenhaus wird sofort nach seinem Zusammentritt durch das Los in sieben Abteilungen möglichst gleicher Mitgliederzahl geteilt. Jede Abteilung wählt mit absoluter Stimmenmehrheit einen Vorsitzenden, einen Schriftführer und Stellvertreter für beide. Die Ab-

teilungen bestehen fort, bis das Haus auf einen durch fünfzig Unterschriften unterstützten Antrag ihre Erneuerung beschließt. Die Abteilungen sind beschlußfähig ohne Rücksicht auf die Anzahl der anwesenden Mitglieder.

Hauptaufgabe und im Herrenhause einzige Aufgabe der Abteilungen ist die Wahl der Kommissionen. Die Vorlagen der Regierung, des anderen Hauses oder der einzelnen Mitglieder werden in der Regel durch Kommissionen vorberaten. Das Haus kann jedoch beschließen, die Vorberatung statt in der Kommission im ganzen Hause vorzunehmen oder ohne jede besondere Vorberatung in die Schlußberatung einzutreten. In jedem Hause bestehen nun ein für allemal besondere Fachkommissionen und zwar im Herrenhause für a) die Geschäftsordnung, b) Petitionen, c) den Staatshaushaltsetat und Finanzangelegenheiten, d) Justizangelegenheiten, e) Handel- und Gewerbeangelegenheiten, f) Eisenbahnangelegenheiten, g) kommunale Angelegenheiten, h) Agrarverhältnisse; im Abgeordnetenhause für a) die Geschäftsordnung, b) die eingehenden Petitionen, c) Agrarverhältnisse, d) den Handel und das Gewerbe, e) das Justizwesen, f) das Gemeinwesen, g) das Unterrichtswesen, h) den Staatshaushaltsetat, i) die Prüfung der allgemeinen Rechnungen über den Staatshaushaltsetat. Außerdem kann jedes Haus für bestimmte einzelne Zwecke noch besondere Kommissionen bestellen.

In dem Herrenhause besteht jede Kommission, wenn nicht durch die Geschäftsordnung etwas anderes bestimmt ist, oder das Haus durch einen ohne Erörterung hierüber zu fassenden Beschluß nicht eine andere Zahl feststellt, aus fünfzehn Mitgliedern. Im Abgeordnetenhause ist, wenn das Haus nicht etwas anderes beschließt, die regelmäßige Anzahl von Mitgliedern einer Kommission vierzehn. In der Petitionskommission kann jedes Mitglied nach achtwöchentlicher Amtsführung seinen Ersatz durch Neuwahl beanspruchen. Da die Mitglieder der Kommission von den Abteilungen gewählt werden, so muß die Mitgliederzahl jeder Kommission im Herrenhause stets durch fünf, im Abgeordnetenhause durch sieben teilbar sein. Die Kommissionen des Herrenhauses sind beschlußfähig, wenn die Mehrzahl der dazu gewählten Mitglieder, die des Abgeordnetenhauses, wenn wenigstens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Jede Kommission wählt einen Vorsitzenden, einen Schriftführer und Stellvertreter für beide. Nach Schluß der Beratung wählt die Kommission einen Berichterstatter für

das Plenum. Dieser hat in seinem Berichte die Anträge und Beschlüsse der Kommission wiederzugeben. Der Bericht wird gedruckt und mindestens drei Tage vor der Beratung im Hause an sämtliche Mitglieder verteilt. Ebenso erhalten die Minister eine angemessene Anzahl von Exemplaren. Auch sind die Kommissionen befugt, ohne schriftlichen Bericht dem Hause durch ihren Berichtersteller mündlich berichten zu lassen. Das Haus kann jedoch in jedem Falle schriftlichen Bericht verlangen. Nach Schluß der Kommissionsberatungen macht der Vorsitzende der Kommission dem Präsidenten hiervon Anzeige. Dieser verfügt die Einbringung des Gegenstandes auf die Tagesordnung und bestimmt den Tag der Verhandlung.

Geschäftsbehandlung in den Plenarversammlungen.

Gegenstand der Plenarverhandlungen eines jeden der beiden Häuser sind die von der Staatsregierung oder dem anderen Hause eingehenden Vorlagen oder selbständige Anträge einzelner Mitglieder. Letztere müssen außer von dem Antragsteller von fünfzehn Mitgliedern unterstützt werden, widrigenfalls der Antrag nur als Petition angesehen wird. Alle diese Vorlagen und Anträge werden gedruckt und an die Mitglieder verteilt.

Die Tagesordnung für das Plenum hat der Präsident festzusetzen und den Mitgliedern des Hauses und den Ministern gedruckt mitteilen zu lassen. In der Regel haben die Berichte der Kommissionen den Vorrang in der Tagesordnung. Der Präsident eröffnet und schließt die Sitzung, er bestimmt und verkündet Tag und Stunde der nächsten Sitzung. Im Abgeordnetenhaus muß in der Regel in jeder Woche ein ein für allemal bestimmter Tag zur Erledigung der an das Plenum gelangenden Petitionen und der Anträge der Mitglieder frei bleiben (sog. Schwerinstag). Auf die Tagesordnung dieser Sitzung sind die Petitionen und Anträge in der Reihenfolge ihrer Vorbereitung zur Plenarverhandlung bzw. ihres Einganges zu bringen. Eine Abweichung von der Regel oder eine Aenderung der Reihenfolge ist nur zulässig, wenn nicht bei Petitionen von wenigstens dreißig Mitgliedern, bei Anträgen von dem Antragsteller widersprochen wird.

In jeder Sitzung liegt das Protokoll der vorhergehenden aus. Es gilt als genehmigt, wenn bis zum Schlusse der Sitzung kein Einspruch erfolgt. Das Sitzungsprotokoll muß enthalten: 1. die gefaßten Beschlüsse in wörtlicher Ausführung, 2. die Interpellationen in wörtlicher Fassung nebst der Bemerkung, ob sie be-

antwortet sind, 3. die amtlichen Anzeigen des Präsidenten. Einsprüche gegen das Protokoll werden durch Rücksprache mit den Schriftführern und nötigenfalls durch Beschluß des Hauses erledigt.

Bei den Verhandlungen eines Hauses darf kein Mitglied sprechen, ohne vorher das Wort verlangt und vom Präsidenten erhalten zu haben. Falls der Präsident sich an der Debatte beteiligen will, hat er den Vorsitz abzutreten. Die Reihenfolge der Redner bestimmt sich nach den Geschäftsordnungen verschieden auf Grund der Anmeldungen bei dem Schriftführer. Im Herrenhause entscheidet stets das Loß, im Abgeordnetenhause in erster Linie die Zeit der Anmeldung und nur bei gleichzeitiger Anmeldung das Loß. Der Antragsteller und, wenn dieser sich nicht zum Worte gemeldet hat, der erste Redner für den Antrag erhält zuerst nach dem Berichterstatter das Wort. Solange es möglich ist, soll mit den Rednern, welche für, und denen, welche gegen einen Antrag sprechen wollen, abgewechselt werden. Redner derselben Reihe können ihre Stellen gegenseitig austauschen. Die Minister und ihre Vertreter erhalten außer der Reihe sofort das Wort.

Die sofortige Zulassung zum Worte können im Herrenhause diejenigen Mitglieder verlangen, welche über die Fragestellung, die Verweisung auf die Geschäftsordnung oder über die Berichtigung tatsächlicher Anführungen, im Abgeordnetenhause nur die, welche über die Verweisung auf die Geschäftsordnung reden wollen. Nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses sind persönliche Bemerkungen erst am Schlusse der Debatte oder im Falle der Vertagung erst am Schlusse der Sitzung gestattet, tatsächliche Bemerkungen dagegen gänzlich unzulässig.

Verbesserungs- und Abänderungsanträge (Amendements) oder Anträge auf motivierte Tagesordnung müssen dem Präsidenten schriftlich übergeben und können zu jeder Zeit vor dem Schlusse der Verhandlungen gestellt werden. Sie müssen mit der Hauptfrage in wesentlicher Verbindung stehen und sind, falls sie nicht bereits gedruckt verteilt worden, unmittelbar nach ihrer Einreichung zu verlesen. Ein solcher Antrag bedarf im Abgeordnetenhause keiner Unterstützung, im Herrenhause einer solchen von fünfzehn Mitgliedern. Das Haus kann einen Verbesserungsantrag an die betreffende Kommission verweisen und die Verhandlung bis zur Berichterstattung aussetzen. Verbesserungsanträge, welche noch nicht gedruckt vorgelegen haben,

müssen, wenn sie angenommen sind, in der nächsten Sitzung nach erfolgtem Druck und Verteilung nochmals zur Abstimmung gebracht werden, wobei neue Verbesserungsanträge nicht mehr zulässig sind.

Sogenannte formelle Anträge, d. h. Anträge, welche nicht die Sache selbst, sondern deren geschäftliche Behandlung betreffen, werden in beiden Häusern verschieden behandelt. Im Herrenhause können Anträge auf Vertagung der Sitzung, Absetzung eines Gegenstandes von der Tagesordnung, Vertagung oder Schluß der Debatte oder Wiedereröffnung der bereits geschlossenen Erörterung von jedem Mitgliede des Hauses mündlich oder schriftlich unter Unterstützung von fünfzehn Mitgliedern gestellt werden und sind zur Abstimmung zu bringen, nachdem das Wort einmal für und einmal gegen den Antrag gestattet ist. Nach der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses bedarf der Antrag auf Vertagung oder Schluß der Debatte der Unterstützung von dreißig Mitgliedern. Demnächst wird die noch ausstehende Rednerliste verlesen und ohne weitere Begründung des Antrages und ohne Besprechung über ihn abgestimmt. Der Antrag auf einfache Tagesordnung kann ohne weitere Unterstützung zu jeder Zeit gestellt werden. Der Beschluß der Versammlung über den Antrag auf einfache Tagesordnung erfolgt, nachdem ein Redner dafür und ein Redner dagegen gehört ist. Der einmal verworfene Antrag auf Tagesordnung darf im Laufe derselben Erörterung nicht wiederholt werden. Nach den Geschäftsordnungen beider Häuser ist ein Uebergang zur Tagesordnung über Gesetzentwürfe oder Anträge der Regierung oder des anderen Hauses unstatthaft.

Bei der Besprechung über Gesetzentwürfe findet zuerst eine Verhandlung über den Grundsatz des Vorschlages oder einer Ableitung davon im allgemeinen statt. Bei dieser allgemeinen Besprechung kann jedes Mitglied nur einmal zum Worte verstattet werden. Es folgt die Verhandlung über die einzelnen Abschnitte oder Paragraphen und die sich daran anschließenden Verbesserungsanträge. Nach der Geschäftsordnung des Herrenhauses darf jedoch nach dem Schlusse der allgemeinen Besprechung auf Beschluß des Hauses über die Annahme eines Gesetzes oder einzelner Abschnitte davon ohne weitere Beratung im ganzen abgestimmt werden. Die Vorlagen werden im Herrenhause in zweimaliger, im Abgeordnetenhause in dreimaliger Verhandlung oder Lesung erörtert. Die erste Lesung beschäftigt sich mit den allgemeinen Gesichtspunkten. Die sie schließende Abstimmung bezieht sich nur auf die

weitere geschäftliche Behandlung der Vorlage, ob ohne weiteres zweite Lesung im Plenum oder vorherige Kommissionsberatung. Letzteres ist die Regel. Die späteren Lesungen schließen mit einer sachlichen Abstimmung über die einzelnen Teile und das Ganze.

Die Fragen hat zwar der Präsident zu stellen. Es ist jedoch eine Verhandlung über die Fragestellung zulässig, und das Haus hat darüber endgültig zu beschließen. Die Fragen sind so zu stellen, daß sie mit Ja oder Nein beantwortet werden können. Die Frage wird demnächst durch einen der Schriftführer verlesen, und über sie abgestimmt. Entscheidend ist für das Ergebnis der Abstimmung nach Art. 80 der Verfassungsurkunde vorbehaltlich der durch die Geschäftsordnung etwa für Wahlen zu bestimmenden Ausnahmen⁴⁾ stets die absolute Mehrheit. Stimmengleichheit ergibt noch keine absolute Mehrheit, die Frage ist also in diesem Falle als verneint anzusehen. Die Abstimmung geschieht durch Aufstehen und Sitzenbleiben. Ist das Ergebnis der Abstimmung nach Ansicht des Präsidenten und der in Tätigkeit befindlichen Schriftführer zweifelhaft, so wird die Gegenprobe gemacht. Liefert auch diese kein sicheres Ergebnis, so muß im Herrenhause die Zählung der Stehenden und Sitzenden vorgenommen werden. Im Abgeordnetenhause verlassen alle Mitglieder auf Aufforderung des Präsidenten den Saal und treten, je nachdem sie für oder gegen die Vorlage sind, durch zwei verschiedene Türen wieder in den Saal ein, wo sie von je zwei dort aufgestellten Schriftführern gezählt werden (sog. Sammelsprung). Namentliche Abstimmung kann im Herrenhause beantragt werden von jedem Mitgliede ohne Unterstützung, wenn die Zählung eine Mehrheit von weniger als zehn Stimmen ergibt. Die namentliche Abstimmung muß ferner stattfinden, wenn darauf vor Beginn der Abstimmung von einem Mitgliede unter Unterstützung im Herrenhause von zwanzig, im Abgeordnetenhause von fünfzig Mitgliedern angetragen wird. Ueber einen Schluß- oder Vertagungsantrag ist eine namentliche Abstimmung unzulässig. Die Abstimmung durch Namensaufruf wird vom Präsidenten für geschlossen erklärt, nachdem der namentliche Aufruf sämtlicher Mitglieder erfolgt, und durch Wiederholung Gelegenheit zur nachträglichen Abgabe der Stimme gegeben ist. Nach Beendigung der Abstimmung verkündet der Präsident deren Ergebnis.

⁴⁾ Eine solche Ausnahme ist z. B. getroffen worden für die Wahl der Schriftführer, bei der relative Mehrheit entscheidet.

Wie aus obigen Ausführungen hervorgeht, bildet eine mehrfache Beratung und Abstimmung über die einzelnen Vorlagen die Regel. Diese ist jedoch nur geschäftsordnungsmäßig vorgeschrieben. Dagegen ist eine zweite Abstimmung über denselben Gegenstand nach Art. 107 der Verfassungsurkunde erforderlich 21 Tage nach der ersten Abstimmung, wenn es sich um Verfassungsänderungen handelt.

Oeffentlichkeit der Sitzungen.

Die Sitzungen beider Häuser des Landtages sind öffentlich. Es kann jedoch ausnahmsweise die Oeffentlichkeit für einzelne Verhandlungen ausgeschlossen werden. Jedes der beiden Häuser tritt auf den Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher zunächst über diesen Antrag zu beschließen ist (Art. 79 B.=U.). Die Oeffentlichkeit der Verhandlungen folgt nicht notwendig aus dem Charakter der Repräsentativverfassung⁵⁾. Dieser würde auch bei vollständiger Ausschließung der Oeffentlichkeit unberührt bleiben. Sie beruht vielmehr lediglich auf politischen Zweckmäßigkeitsgründen, diese sind daher hier nicht weiter zu erörtern. Die Oeffentlichkeit bildet ferner nur die Regel für Plenarsitzungen beider Häuser, nicht aber für die Sitzungen der Abteilungen und Kommissionen. Doch haben nach der Geschäftsordnung beider Häuser die Mitglieder des betreffenden Hauses Zutritt zu den Kommissionsberatungen, wenn die Kommission nicht ausdrücklich den Ausschluß der Oeffentlichkeit auch für Mitglieder des Hauses beschließt.

Aus dem Grundsatz der Oeffentlichkeit hat § 12 des Strafgesetzbuches noch eine weitere Folgerung gezogen, indem es übereinstimmend mit dem früheren preussischen Rechte, dem Preßgesetze vom 12. Mai

⁵⁾ Völlig unhaltbar ist die Schlussfolgerung von R ö n n e - J o r n , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 395, da die Vollmachtgeber, die Wähler, ihren Vertretern weder Instruktionen erteilen noch Rechenschaft abfordern dürften, so müsse ihnen wenigstens die Möglichkeit gegeben sein, Kenntnis von der Tätigkeit und Tüchtigkeit der aus der Wahl hervorgegangenen Mitglieder der Volksvertretung zu nehmen und zu prüfen, inwiefern sie das ihnen zugewandte Vertrauen rechtfertigten oder nicht. Es wird hier von dem durch die Bestimmungen der Verfassungsurkunde ausdrücklich ausgeschlossenen privatrechtlichen Gesichtspunkte ausgegangen, als ob die Volksvertreter die Mandatäre ihrer Wähler wären. Die Ansicht v. R ö n n e s bedarf daher keiner weiteren Widerlegung, sie steht und fällt mit ihrem Ausgangspunkte.

1851, wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staates für frei von Verantwortlichkeit erklärt⁶⁾.

Ordnungsbestimmungen.

Die Ordnung während der Verhandlungen im Hause hat der Präsident aufrechtzuerhalten. Wenn ein Mitglied des Hauses die Ordnung verlegt, so wird es vom Präsidenten mit Nennung des Namens auf diese hingewiesen. Gegen dieses Verfahren findet im Herrenhause kein Einwand statt. Im Abgeordnetenhause ist ein zur Ordnung gerufenes Mitglied berechtigt, dagegen schriftlich Einspruch zu erheben. Das Haus entscheidet dann in der nächstfolgenden Sitzung ohne Besprechung, ob der Ordnungsruf gerechtfertigt war. Ein Redner, der von dem Gegenstande der Verhandlung abschweift, kann vom Präsidenten auf diesen zurückverwiesen oder zur Ordnung gerufen werden. Wenn dies in derselben Rede zweimal ohne Erfolg geschehen ist, so kann das Haus auf die Anfrage des Präsidenten ohne Debatte beschließen, daß dem Redner das Wort über den vorliegenden Gegenstand entzogen werde. Im Abgeordnetenhause kann außerdem ein Mitglied durch Beschluß des Hauses von der betreffenden Sitzung ausgeschlossen werden.

Beim Entstehen einer störenden Unruhe in der Versammlung kann der Präsident die Sitzung auf eine bestimmte Zeit aussetzen oder ganz aufheben. Vermag er sich kein Gehör zu verschaffen, so bedeckt er im Abgeordnetenhause sein Haupt und verschiebt dadurch die Sitzung auf eine Stunde. Der Präsident hat auch die Polizei in allen dem Hause überwiesenen Räumen. Wer von der Tribüne Zeichen des Beifalls oder Mißfallens gibt oder sonst die Ordnung oder den Anstand verletzt, wird auf der Stelle entfernt. Entsteht störende Unruhe auf der Tribüne, so kann der Präsident anordnen, daß alle, die sich zur Zeit darauf befinden, die Tribüne räumen.

§ 68. Verhältnis der beiden Häuser des Landtages zur Staatsregierung und untereinander.

Die Notwendigkeit eines beständigen Zusammenwirkens zwischen Regierung und Volksvertretung macht die Teilnahme von Regierungs-

⁶⁾ Vgl. darüber S u b r i c h in S i r t h s Annalen 1897, S. 1 ff.

vertretern an den Landtagsverhandlungen zum unabweisbaren Bedürfnisse. Art. 60 der Verfassungsurkunde trägt dem in vollem Maße Rechnung durch die Bestimmung, daß die Minister sowie die zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten Zutritt zu jedem der beiden Häuser des Landtages haben und auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden müssen.

Die Minister und ihre Vertreter erscheinen als Mitglieder der Staatsregierung, sie werden durch ihre Teilnahme an den Landtagsverhandlungen nicht Mitglieder des Landtages. Hieraus ergibt sich in verschiedenen Beziehungen eine Sonderstellung der Regierungsvertreter gegenüber anderen Rednern. Die Disziplinargewalt des Präsidenten, beruhend auf der Geschäftsordnung des Hauses, erstreckt sich nicht auf die Regierungsvertreter, da die Geschäftsordnung nur Mitglieder des Hauses verpflichten kann. Dem Präsidenten steht es daher nicht zu, einen Regierungsvertreter zur Ordnung oder zur Sache zu rufen¹⁾. Ebenso wenig kann einem solchen das Wort durch Beschluß des Hauses entzogen werden. Denn nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde müssen die Minister und ihre Beauftragten auf ihr Verlangen jederzeit gehört werden. Als unzulässig muß es auch bezeichnet werden, daß der Präsident die Rede eines Ministers unterbricht und ihn auf den parlamentarischen Brauch aufmerksam macht²⁾. Eine solche Unterbrechung könnte nur gerechtfertigt werden aus der Disziplinargewalt des Präsidenten, die eben den Regierungsvertretern gegenüber ausgeschlossen ist. Sollte sich ein Minister oder dessen Beauftragter bei den Verhandlungen eines Hauses ein ungehöriges Verhalten zuschulden kommen lassen, so bliebe dem betreffenden Hause kein anderes Mittel übrig als die Beschwerde beim Könige bzw. dem vorgesetzten Minister des Kommissars. Allenfalls kann eine Bemerkung des Präsidenten für zulässig erachtet werden, daß er die Äußerung des Regierungsvertreters gerügt hätte, wenn sie von einem Mitgliede des Hauses gefallen wäre.

1) Streitfrage im preussischen Abgeordnetenhaus 1863. Vgl. den Bericht der Geschäftsordnungskommission vom 13. Mai 1863 in den Druckf. VII. Legislaturperiode, 2. Session Bd. IV, Nr. 159, S. 4 u. 5, Sten. Ber. Bd. V, S. 923.

2) Diese Befugnis will z. B. H. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 629, dem Präsidenten des Hauses gegenüber den Regierungsvertretern zugestehen.

Die Regierungsvertreter als solche haben ferner keinerlei Stimmrecht im Hause. Die Verfassungsurkunde, Art. 60 Abs. 3, hat es für nötig erachtet, diesen selbstverständlichen Grundsatz auch noch ausdrücklich auszusprechen: „Die Minister haben in einem oder dem anderen der beiden Häuser des Landtages nur dann Stimmrecht, wenn sie Mitglieder desselben sind.“

Es hat ferner die Verfassungsurkunde, Art. 60 Abs. 2, jedem der beiden Häuser die Befugnis eingeräumt, die Gegenwart der Minister zu verlangen. Da trotzdem kein Minister verpflichtet ist, auf Anfragen, welche an ihn gerichtet werden, zu antworten, oder sich sonst aktiv an den Verhandlungen zu beteiligen, so ist diese, lediglich zu einer passiven Assistenz nötigende Bestimmung ohne praktische Bedeutung.

Der Verkehr der beiden Häuser nach außen vollzieht sich durch die Präsidenten. Der Präsident kann aber namens des Hauses nur mit den Ministern oder dem anderen Hause, nicht aber mit anderen Behörden verkehren. Gesetzesvorlagen sind nach der Beschlußnahme von demjenigen Hause, welchem sie zuerst eingebracht sind, dem anderen Hause mitzuteilen. Von dem anderen Hause eingehende Gesetzesvorlagen werden, wenn sie von dem zuletzt damit befaßten Hause unverändert angenommen sind, von letzterem dem Staatsministerium eingereicht, während das andere Haus nur eine Benachrichtigung erhält. Erfährt dagegen die Vorlage in dem zuletzt damit befaßten Hause Abänderungen, so geht sie an das Haus zurück, welches sie zuerst beraten hat. Bei einer Ablehnung einer Vorlage durch ein Haus erhält, je nachdem die Vorlage von der Staatsregierung oder dem anderen Hause ausgegangen ist, die Staatsregierung oder das andere Haus eine Benachrichtigung.

§ 69. Die formellen Befugnisse des Landtages.

Die Lehre von der Teilung der Gewalten ist durch das deutsche Staatsrecht nicht rezipiert worden.

Die Mitwirkung des Landtages ist daher nicht auf ein bestimmtes Gebiet der Staatstätigkeit beschränkt. Sie erstreckt sich sowohl auf den Erlass von Rechtsnormen wie auf den tatsächlicher Anordnungen und auf die Entscheidung streitiger Rechtsfragen. Eine Aufzählung der materiellen Befugnisse der Volksvertretung würde daher das ganze Gebiet staatlicher Tätigkeit umfassen und bei jedem

Einzelpunkte die Zulässigkeit einer Mitwirkung des Landtages hervorheben müssen. Eine solche bloße Aufzählung hat jedoch keinen Wert. Es kann sich daher nur darum handeln, die Art und Weise darzustellen, in der der Landtag seine Befugnisse auszuüben hat.

1. Einwilligung zu Staatsakten in getrennten Häusern.

Die regelmäßige Form der Tätigkeit des Landtages ist die Beratung und Beschlussfassung in jedem Hause für sich. Erteilen in dieser Form die beiden Häuser des Landtages übereinstimmend ihre Zustimmung zum Erlasse einer staatlichen Erklärung, so liegt ein Gesetz vor. Denn Gesetz ist jede mit Zustimmung beider Häuser des Landtages erlassene Willenserklärung des Königs¹⁾. Aus diesem Gesetzesbegriffe ergibt sich aber umgekehrt, daß überall, wo die Zustimmung beider Häuser des Landtages zu einer staatlichen Maßregel erfordert wird, in der Sache ein Gesetz vorliegt. Wenn z. B. nach Art. 52 der Verfassungsurkunde die Vertagung der beiden Häuser des Landtages ohne deren Zustimmung die Frist von dreißig Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden darf, so wäre es vollständig gleichbedeutend, wenn die Verfassungsurkunde statt dessen gesagt hätte: Die Vertagung darf nur durch Gesetz erfolgen. Die Gesetzesform ist nur nicht gewählt, weil es keiner Verkündigung bedarf. Auch wird die formelle Gesetzeskraft einer solchen Vertagung aufgehoben durch das dem Könige unbeschränkt zustehende Recht der Neuberufung.

Es ist fernerhin rechtlich gleichgültig, ob die Zustimmung des Landtages der staatlichen Anordnung vorangeht oder ihr nachfolgt. In letzterem Falle spricht man gewöhnlich von einer Genehmigung. Es besteht jedoch nicht der geringste rechtliche Unterschied zwischen Zustimmung und Genehmigung. Allerdings ist das Gesetz seinem Begriffe nach erst vorhanden, wenn die Zustimmung des Landtages erfolgt ist. Aber es steht nichts im Wege, den Erlaß einer staatlichen Anordnung der Zustimmung des Landtages vorangehen zu lassen. Die Anordnung ist dann allerdings zur Zeit des Erlasses Verordnung und wird erst Gesetz mit der Genehmigung des Landtages. Gesetz ist der übereinstimmende Herrscher und Volkswille ohne Rücksicht darauf, in welcher Reihenfolge die übereinstimmenden Willenserklärungen abgegeben sind. Denn a -| b | c ist genau dasselbe wie

1) Vgl. § 78.

c + a + b. Es ist daher auch nicht in Zweifel zu ziehen, daß eine vom Landtage genehmigte Notverordnung auf Grund des Art. 63 der Verfassungsurkunde, ohne daß eine staatliche Aeußerung, wie Bekanntmachung der Genehmigung und dgl., erforderlich wäre, genau dieselben Rechtswirkungen hat wie ein auf dem gewöhnlichen Wege zustande gekommenes Gesetz²⁾. Wenn Art. 48 der Verfassungsurkunde für die Gültigkeit gewisser Staatsverträge die Zustimmung der beiden Häuser des Landtages erfordert, so sind hier sogar in der Gesetzes-sprache Zustimmung und Genehmigung als gleichbedeutende Ausdrücke gebraucht. Beim Abschlusse von Staatsverträgen muß der Staatsakt der Zustimmung des Landtages vorausgehen. Ist aber die Zustimmung erfolgt, so hat der Vertrag dieselbe formelle Wirkung wie ein Gesetz. Art. 48 der Verfassungsurkunde konnte daher ebensowohl sagen: Gewisse Verträge können Gültigkeit nur auf Grund eines Gesetzes erlangen³⁾.

-Endlich ist völlig gleichbedeutend mit den Worten Zustimmung und Genehmigung der Ausdruck Einwilligung. Wenn nach Art. 55 der Verfassungsurkunde der König ohne Einwilligung beider Häuser des Landtages nicht Herrscher fremder Reiche sein kann, so bedeutet dies, daß er Herrscher fremder Reiche nur auf Grund eines preussischen Landesgesetzes werden darf. Heiße es nur: Der König darf nicht Herrscher fremder Reiche sein, so würde jede Abweichung von dem Grundsatz die Form der Verfassungsänderung erfordern. Diese Folgerung wird ausgeschlossen, und ein bloßes Gesetz für genügend erklärt durch Vorbehalt der Einwilligung. Dieser Vorbehalt hat also genau dieselbe Bedeutung, als wenn Art. 1 der Verfassungsurkunde den Umfang des Staatsgebietes verfassungsmäßig festlegt, und Art. 2 die Veränderung der Grenzen nur durch Gesetz zuläßt. Auch hier würde freilich die Verkündigung des Gesetzes entbehrlich sein.

Es ist somit jede Tätigkeit des Landtages, welche in der Weise stattfindet, daß beide Häuser des Landtages in gesonderten Sitzungen ihre Zustimmung zu einer staatlichen Erklärung geben, Mitwirkung

²⁾ Vgl. § 81.

³⁾ Wenn H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 617, die Fassung des Art. 48 der Verfassungsurkunde für etwas anderes hält, so beruht dies darauf, daß er für das preussische Staatsrecht noch den materiellen Gesetzesbegriff anerkennt.

bei der Gesetzgebung und umgekehrt, die Mitwirkung des Landtages bei der Gesetzgebung besteht in der Erteilung dieser Zustimmung.

2. Vereinigte Sitzungen beider Häuser.

In verschiedenen Fällen haben die beiden Häuser des Landtages zu einer vereinigten Sitzung zusammenzutreten. Es geschieht dies regelmäßig nach Art. 77 der Verfassungsurkunde bei der Eröffnung und Schließung des Landtages. Diese Akte sind jedoch von formaler Natur, irgendeine Erörterung oder Beschlußfassung des Landtages findet dabei nicht statt. Denselben Charakter hat die nach Art. 54 der Verfassungsurkunde erforderliche vereinigte Sitzung beider Häuser, in der der König das eidliche Gelöbniß leistet, die Verfassung fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit ihr und den Gesetzen zu regieren.

Eine Beschlußfassung der vereinigten Häuser findet nur statt, falls sich die Notwendigkeit einer Regentschaft ergibt. Dem nächsten volljährigen Agnaten liegt die Verpflichtung ob, bei Behinderung des Königs die Regentschaft zu übernehmen und sofort die beiden Häuser des Landtages zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Notwendigkeit der Regentschaft beschließen. Durch diese Beschlußfassung wird die Regentschaft nicht begründet, sondern in ihrer Berechtigung anerkannt⁴⁾. Der Beschluß des Landtages hat also keinen konstitutiven, sondern nur einen deklaratorischen Charakter. Die Rechtsfolgen eines Landtagsbeschlusses, der die Berechtigung der Regentschaft nicht anerkennt, sind hier nicht weiter zu erörtern. In Ermangelung eines regierungsfähigen Agnaten liegt, falls nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge getroffen ist, den beiden Häusern des Landtages in vereinigter Sitzung die Wahl des Regenten ob.

3. Entscheidungen des einzelnen Hauses.

Während bei der Gesetzgebung die beiden Häuser zwar gesondert beraten und beschließen, aber doch nur der übereinstimmende Wille beider Häuser von rechtlicher Bedeutung ist, bei der Anerkennung der Notwendigkeit der Regentschaft und der Wahl des Regenten die beiden Häuser sogar zu einer einzigen Körperschaft zusammentreten, gibt es auch Fälle, in denen jedes Haus einzeln mit rechtlicher Wirkung zu handeln befugt ist. Diese Fälle sind Beschlüsse innerhalb des Rahmens der Geschäftsordnung, der Erlass einer Adresse an den König, die

⁴⁾ Vgl. § 36.

Ueberweisung und Interpellation und die Veranstaltung einer Enquete.

Alle Beschlüsse, welche sich innerhalb der jedem der beiden Häuser des Landtages verfassungsmäßig zugestandenen Autonomie halten, sind verbindlich, wenn sie von einem Hause gefaßt sind. Der Gegenstand dieser Beschlüsse kann die Bestimmung des Verfahrens des Hauses, die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten, z. B. bestrittener Wahlen, die Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten der Volksvertreter und dergleichen mehr sein.

4. Recht der Adresse.

Nach Art. 81 der Verfassungsurkunde hat jedes Haus für sich das Recht, Adressen an den König zu richten. Politisch mag eine Adresse des Hauses an den König von großer Bedeutung sein, staatsrechtlich ist sie nichts anderes als ein Brief des Hauses an den König. Das „Recht“ der Adresse steht also rechtlich der Befugnis, einen Brief zu schreiben und abzuschicken, vollständig gleich^{b)}.

Was Gegenstand der Adresse sein kann, ist in der Verfassungsurkunde nicht gesagt. Es ist daher anzunehmen, daß die Befugnis dem Gegenstande nach unbeschränkt ist. Die Adresse kann sich also mit dem Gesamtzustande des Landes beschäftigen, wie dies namentlich bei Adressen, die als Antwort auf die Thronrede beschlossen werden, der Fall ist, oder einzelne Wünsche und Beschwerden an den Thron bringen.

In betreff der Geschäftsbehandlung beim Beschließen von Adressen bestehen in beiden Häusern nach den Geschäftsordnungen verschiedene Bestimmungen. Nachdem das Herrenhaus sich darüber schlüssig gemacht hat, eine Adresse an den König zu richten, wird zur Vorberatung des vorgelegten Entwurfes oder, falls ein solcher nicht vorhanden, zur Ausarbeitung eines Adresse Entwurfes eine Kommission gebildet, be-

^{b)} Aus dem „Rechte“ der Adresse folgt keine Pflicht des Königs, die Adresse entgegenzunehmen. Aus meinem zweifellosen sogenannten Rechte, alle Welt mit Briefen zu behelligen, folgt aber noch keineswegs die Pflicht der Adressaten, die Briefe entgegenzunehmen. Eine Pflicht kann nur das Korrelat subjektiver Rechte sein, ein solches ist aber weder das Recht der Adresse noch mein Recht, Briefe zu schreiben. Anders Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1, S. 285, N. 1, v. Stengel, Pr. St.-R., S. 83. Gewiß entspricht jedem wirklichen Rechte eine Pflicht, aber an dem subjektiven Rechte fehlt es hier eben.

stehend aus dem Präsidenten als Vorsitzenden und zehn von den Abteilungen zu wählenden Mitgliedern. Die weitere Behandlung der Adresse erfolgt dann in derselben Weise wie diejenige von Gesetzentwürfen. Im Abgeordnetenhaus findet, nachdem der Erlaß einer Adresse beantragt ist, die Vorbereitung wie diejenige anderer Vorlagen statt. Wird die Verweisung an eine Kommission beschlossen, so wird diese aus dem Präsidenten, bei dessen Behinderung dem Vizepräsidenten als Vorsitzenden und 21 von den Abteilungen zu wählenden Mitgliedern gebildet. Diese Kommission hat nötigenfalls auch die Adresse abzufassen. Soll die Ueberreichung der Adresse durch eine Abordnung erfolgen, so wird die Zahl der Mitglieder durch Beschluß des betreffenden Hauses bestimmt. Der Präsident und bei Adressen des Herrenhauses auch die Vizepräsidenten sind von Amts wegen Mitglieder der Deputation. Die übrigen Teilhaber werden durch das Los bezeichnet.

5. Interpellationsrecht⁶⁾.

Jedes Haus hat ferner nach Art. 82 Abs. 3 der Verfassungsurkunde das Recht, die an es gerichteten Schreiben an die Minister zu überweisen und von ihnen Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen. Tatsächlich erweitert sich diese Befugnis zu einem allgemeinen Fragerecht ohne Rücksicht auf den Anlaß. Dieses Recht hat genau denselben Charakter wie das Recht der Adresse. Es bildet die Fortsetzung des in Art. 32 der Verfassungsurkunde allen Preußen eingeräumten Petitionsrechtes. Alle Preußen dürfen bitten. Da dies auch Fremden nicht verboten ist, dürfen aber auch alle Fremden bitten. Die Beschränkung, daß Petitionen unter einem Gesamtnamen nur Behörden oder Korporationen gestattet sind, ist rechtlich bedeutungslos. Denn anonyme oder pseudonyme Petitionen sind nirgends verboten. Keine Macht der Welt kann Bitten mit der Unterschrift „die Einwohner von Schilda“ oder „die Bauhandwerker des Marienburger Schlosses“ verhindern, oder hätte auch nur das geringste Interesse daran, sie zu verbieten. Aus der unbezweifelten Wahrheit, daß alle Menschen alles mögliche bitten können, welche die Verfassungsurkunde ausdrücklich auszusprechen für angemessen findet, folgt, daß man auch ein Haus des Landtages um etwas bitten kann. Eine Beschränkung

⁶⁾ Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht (aus Zeiliner und Anschütz, Abhandlungen Bd. 6, Heft 2) Leipzig 1907.

besteht nach Art. 81 Abs. 2 der Verfassungsurkunde nur insofern, als niemand den beiden Häusern des Landtages oder einem derselben in Person eine Writtschrift oder Adresse überreichen darf.

Niemand kann aber auf eine Bitte mehr gewähren, als wozu rechtlich seine Macht ausreicht. Der Landtag ist kein selbständiges Staatsorgan, er hat bloß mitzuwirken beim Erlasse gewisser Staatsakte. Er kann deshalb auf eine an ihn gerichtete Bitte, mag sie von Einheimischen oder Fremden kommen, wieder nichts tun als bitten und fragen. Ob er das tun will, ist lediglich seine Sache. Es besteht keinerlei rechtliche Verpflichtung für eines der beiden Häuser des Landtages, gewisse Petitionen zu berücksichtigen und andere unbeachtet zu lassen. Ebenso wenig wie dem Writtrechte der einzelnen Untertanen eine Pflicht des Landtages entspricht, die Bitte zu unterstützen, folgt aus dem „Rechte“ des Landtages eine Pflicht der Regierung, die Bitte des Hauses zu gewähren oder seine Fragen zu beantworten. Die Aufstellung einer solchen Verpflichtung ist begrifflich unmöglich, da man nie juristisch feststellen kann, wann eine Bitte gewährt oder eine Frage beantwortet ist. Bekanntlich kann man konventionell beide Forderungen erfüllen, während sachlich das Gegenteil der Fall ist.

Das Writt- und Fragerrecht ist allerdings geschlich nur dem ganzen Hause zugestanden, nach der Geschäftsordnung steht es aber auch jedem einzelnen Mitgliede zu, das im Herrenhause von mindestens zwanzig, im Abgeordnetenhause von mindestens dreißig Mitgliedern unterstützt wird. An die Interpellation kann sich eine Besprechung anknüpfen, aber nie eine Beschlusfassung. Die Bedeutung des Interpellationsrechtes liegt nur auf politischem Gebiete.

6. Enqueterecht.

Endlich hat nach Art. 82 der Verfassungsurkunde jedes Haus die Befugnis, behufs seiner Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Die Tragweite dieser praktisch wenig bedeutsamen Bestimmung ist vielfach bestritten. Man hat behauptet, Art. 82 berechtige den Landtag nur, durch die Kommission Beweismittel zur Feststellung von Tatsachen behufs seiner Information aufzunehmen, nicht aber Maßregeln der Staatsregierung im ganzen einer Untersuchung zu unterziehen. Diese Auslegung erscheint einerseits als zu weit, andererseits als zu enge. Die Häuser des Landtages können nur mit dem Ministerium, nicht aber mit untergeordneten

Behörden oder einzelnen Staatsangehörigen in amtlichen Verkehr treten. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz hätte ausdrücklich ausgesprochen werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, so erscheint auch in diesem Falle die Kommission nicht zur selbständigen Feststellung von Tatsachen befugt. Andererseits kann sich aber ihre Tätigkeit nicht nur auf die Feststellung von Einzelthaten im Gegensatz von Maßregeln der Staatsregierung im ganzen erstrecken. Es kann davon abgesehen werden, ob sich eine solche Unterscheidung logisch feststellen läßt. Jedenfalls hat die Verfassungsurkunde eine solche Beschränkung nicht ausgesprochen, und es erscheint ungerechtfertigt, eine solche hinein zu legen. Der Kommission muß daher auch die Beurteilung von Maßregeln der Staatsregierung im ganzen zustehen.

Man hat ferner behauptet, die Kommission sei eine selbständige Untersuchungsbehörde, die bei ihrer Tätigkeit nicht lediglich auf die Vermittlung des Ministeriums angewiesen sei⁷⁾. Es habe der Volksvertretung ein ganz exceptionelles Recht gewährt werden sollen⁸⁾. Dieser Auffassung stehen zwei Gründe entgegen, von denen allerdings nur der eine ein rein juristischer ist, während der andere mehr in das politische Gebiet fällt. Eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß die Volksvertretung mit keinem anderen staatlichen Organe als dem Ministerium in Verkehr treten darf, hätte zum mindesten ausgesprochen werden müssen. Es genügt nicht, daß der Gesetzgeber der Untersuchungskommission dieses Recht hat geben wollen, wenn er dieser Absicht in der Fassung des Gesetzes keinen Ausdruck verliehen hat. Das ist aber nicht geschehen. Es würde ferner, wenn die Kommission eine selbständige Untersuchungsbehörde wäre, die Bestellung einer solchen nur aus dem Mißtrauen gegen die Regierung hervorgehen. Durch die verfassungsmäßige Möglichkeit, eine solche Kommission zu bestellen, wäre jedes Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Landtag ausgeschlossen. Es ist jedoch nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber das Mißtrauen zwischen Regierung und Volksvertretung zu einer ständigen Einrichtung des preussischen Verfassungsrechtes machen wollte.

⁷⁾ v. Nö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 293, nimmt für die Kommission die selbständige Untersuchung in Anspruch. Anders v. Nö n n e - B o r n, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 367.

⁸⁾ So H. S c h u l z e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 614.

Zweite Abteilung. Die Funktionen des Staates.

Erster Abschnitt. Von der Regierung*).

§ 70. Begriff der Regierung.

Das konstitutionelle Staatsrecht hat seinen Ausgangspunkt in Rechtsphilosophie wie positiver Rechtswissenschaft genommen von der Teilung der Gewalten, wie sie auf Grund ungenauer Kenntnis des englischen Staatsrechtes und seiner geschichtlichen Entwicklung zuerst von Locke aufgestellt, demnächst von Montesquieu übernommen und von der ganzen älteren konstitutionellen Lehre als unerschütterlicher Glaubenssatz betrachtet wurde. Unter geringer Aenderung der Locke-Montesquieuschen Lehre nahm man später ziemlich allgemein die drei Gewalten an, die schon von Aristoteles aufgestellt waren, die gesetzgebende, ausführende und richterliche.

Die unterscheidenden Merkmale der drei Gewalten sind formeller und materieller Natur. Sie werden geschöpft aus der Art und Weise des Zustandekommens des betreffenden Staatsaktes und aus seinem Inhalte. Beide, Form und Inhalt, entsprechen einander. Akte von einem gewissen Inhalte können nur in einer bestimmten Form vorgenommen werden, und umgekehrt in einer bestimmten Form vorgenommene Akte müssen einen gewissen Inhalt haben. Die höchste Gewalt ist die gesetzgebende. Das Gesetz bestimmt die Normen der menschlichen Lebensverhältnisse, soweit diese Normen vom Staate ausgehen. Die Gesetzgebung wird ausgeübt von der Volksvertretung, entweder allein oder in Gemeinschaft mit dem Könige. Jede vom Staate erlassene Rechtsnorm ist also Gesetz, und es kann kein Gesetz von jemand anders ausgehen als von der gesetzgebenden Gewalt. Die Ausführung der bestehenden Rechtsnormen ist Sache der exekutiven oder vollziehenden Gewalt, welche dem Könige übertragen wird. Nur er bzw. seine Beamten dürfen die Gesetze ausführen. Er darf aber nichts anderes tun als dies, insbesondere also keinerlei Rechtsnormen erlassen. Die richterliche Gewalt endlich, welche besonderen, von der

*) Vgl. v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 415; H. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 164 ff.; L. Stein, Die vollziehende Gewalt als erster Teil der Verwaltungslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1869.

vollziehenden Gewalt unabhängigen Gerichtshöfen zusteht, hat die Entscheidung von Privatrechtsstreitigkeiten unter Privatleuten und die Verhängung von Strafen wegen Zuwiderhandlungen gegen die strafrechtlich geschützte Rechtsordnung zum Gegenstande.

Diese konstitutionelle Lehre von der Teilung der Gewalten in diesem Sinne ist dem preussischen Staatsrechte stets fremd geblieben. Die Verfassungsurkunde bestimmt nichts darüber, wem die einzelnen Befugnisse der Staatsgewalt zustehen, sie beläßt es also bei dem Hauptgrundsatz des vor Erlaß der Verfassungsurkunde geltenden Verfassungsrechtes, dem § 1 II, 13 A. L.-N.: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben.“ Verschieden ist bei den einzelnen Betätigungen der Staatsgewalt nach preussischem Staatsrechte also nicht der Träger der Gewalt, sondern die Art und Weise der Ausübung. Das Recht der Gesetzgebung steht dem Könige zu, aber es wird ausgeübt mit Zustimmung beider Häuser des Landtages. Der König ist Inhaber der richterlichen Gewalt, aber er darf sie nur durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausüben lassen.

Bezüglich des dritten Gebietes, welche von der konstitutionellen Lehre als exekutive oder vollziehende Gewalt, hier als Regierung bezeichnet wird, würde nun nach obigen Ausführungen die konstitutionelle Lehre und das positive preussische Staatsrecht übereinstimmen. Denn nach beiden steht die Regierung, dem Rechte wie der Ausübung nach, voll und ganz dem Könige zu. Hiermit ist aber nur das formelle Merkmal, die Art und Weise der Ausübung der Regierung, gegeben. Es fehlt noch die materielle Seite, die Beantwortung der Frage, was Gegenstand der Regierung ist. Diese Antwort richtet sich nach dem Begriffe des Gesetzes. Müssen wirklich, wie die konstitutionelle Lehre es verlangt, alle Rechtsnormen in der Form des Gesetzes ergehen, während die richterliche Gewalt besonderen Organen zusteht, so bleibt tatsächlich für die freie Regierungsgewalt des Königs nichts anderes übrig, als die Ausführung oder Vollziehung der Gesetze. Dies ist jedoch nicht der Standpunkt des preussischen Staatsrechtes. Wie an einer anderen Stelle auszuführen sein wird¹⁾, ist nach diesem der Begriff des Gesetzes ein wesentlich formeller. Es

¹⁾ Vgl. § 78.

ergibt sich aus ihm die Art und Weise des Zustandekommens des Gesetzes, aber nichts für seinen Inhalt. Was Gegenstand des Gesetzes ist, muß aus zahlreichen Sonderbestimmungen entnommen werden. Nach diesen ergehen zwar die meisten Rechtsnormen, aber bei weitem nicht alle in der Form des Gesetzes. Die Begriffe des Gesetzes und der Rechtsnorm decken sich also nicht. Andererseits können verschiedene staatliche Maßregeln, die nicht den Charakter von Rechtsnormen haben, nur in der Form des Gesetzes getroffen werden. Der freien königlichen Regierungsgewalt, im Sinne der konstitutionellen Lehre formell aufgefaßt, fällt demnach zu der Erlaß derjenigen Rechtsnormen, die der Gesetzesform nicht bedürfen, es wird ihr entzogen die Anordnung derjenigen Maßregeln, die nur in Gesetzesform getroffen werden können. Da die richterliche Gewalt, die Auslegung und Anwendung streitiger Rechtsnormen, ohnehin im allgemeinen der persönlichen Ausübung des Königs entzogen ist, so lassen sich die Gegenstände der freien königlichen Regierungsgewalt, wie sie in Preußen zur Ausbildung gelangt ist, nur negativ bestimmen. Der Erlaß aller derjenigen staatlichen Anordnungen, die weder in der Form der Gesetzgebung, noch in denen der Rechtsprechung zu treffen sind, ist Gegenstand der Regierung.

Der Begriff der Regierung ist also wie der der Gesetzgebung ein rein formeller. Regierung ist der Inbegriff derjenigen staatlichen Anordnungen, deren Erlaß dem Könige nicht nur dem Rechte, sondern auch der Ausübung nach zusteht. Was Gegenstand der Regierung ist, ergibt sich nicht aus ihrem Wesen als solchem, sondern nur aus besonderen Bestimmungen. Da nun die freie Ausübung der Staats-tätigkeit durch den König die Regel, die Beschränkung durch die notwendige Mitwirkung besonderer staatlichen Organe die Ausnahme bildet, so spricht die Vermutung dafür, daß ein Staatsakt Sache der Regierung ist. Denn in das Gebiet der Regierung fällt alles, was weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung vorbehalten ist. Die Gegenstände der Regierung lassen sich daher nur nach gewissen Hauptgesichtspunkten zusammenfassen, ohne daß jemals eine erschöpfende Aufzählung aller rechtlich denkbaren Regierungsakte denkbar wäre.

In dieser Regierungstätigkeit bildet die Ausführung oder Vollziehung der Gesetze einen der wichtigsten Bestandteile, aber nicht den einzigen. Die Regierung beschränkt sich nicht darauf, das Gesetz auszuführen und die in dem Gesetze etwa enthaltene Norm zu verwirk-

lichen. Auch soweit kein Gesetz die Norm des Handelns vorzeichnet, greift die Regierung Platz und bestimmt selbst die allgemeinen Normen. Während für die eigentliche Vollziehung das Gesetz Norm, ist es für die übrige Regierung nur eine Schranke der freien Bewegung. Das Gesetz gibt hier nicht die Regel, nach der sich die Regierung zu bewegen hat, sondern bestimmt nur, inwieweit die Regierung sich diese Regel selbst geben oder ohne eine solche nach eigenen Gutdünken handeln darf.

Die allgemeine Bezeichnung für alle königlichen Regierungsakte, mögen sie den Erlaß einer Rechtsnorm oder den einer tatsächlichen Anordnung zum Gegenstande haben, ist nach preussischem Staatsrechte „Verordnung“. Die Streitfrage, ob die Verordnung eine Aeußerung der materiellen Verwaltungs- oder Regierungstätigkeit des Staates, also eine tatsächliche Anordnung, oder eine Rechtsnorm ist, beantwortet sich hiernach im preussischen Staatsrechte dahin, daß sie beides enthalten kann. Der Begriff der Verordnung ist wie der des Gesetzes ein formeller, er besagt, wie die Verordnung zustande kommt, nicht, welchen Inhalt sie hat. Die Verfassungsurkunde bezeichnet daher einseitig vom Könige erlassene Anordnungen, sowohl wenn sie eine Rechtsvorschrift geben (Art. 63), als auch wenn sie rein tatsächliche Anordnungen treffen (Art. 45), als Verordnungen.

Zu ihrer Rechtsgültigkeit bedürfen die Regierungshandlungen des Königs der ministeriellen Gegenzeichnung²⁾.

Von diesem Grundsätze besteht jedoch eine Ausnahme bezüglich der Armeebefehle. Während bis zum Jahre 1861 die Praxis schwankend war, traf der Allerhöchste Erlaß vom 18. Januar 1861³⁾ eine grundsätzliche Feststellung des Gegenstandes. Alle der Armee bekannt zu machenden königlichen Orders behalten den Charakter des militärischen Befehls, sollen jedoch weder die Stellung des Kriegsministers noch verfassungsmäßig bestehende Normen alterieren. Im einzelnen werden demnächst folgende Anordnungen getroffen: a) Armeebefehle sowie Orders, welche der König in Militärdienstfachen oder Personalangelegenheiten erläßt, sollen ohne Gegenzeichnung expediert werden. b) Sind in diesen Orders Bestimmungen enthalten, welche auf den Militäretat von Einfluß sind oder andere Zweige der Militärverwal-

²⁾ Vgl. § 23.

³⁾ M.-Bl. d. inn. Verw. 1861, S. 73.

lung berühren, so soll in folgender Weise verfahren werden: a) Sind diese Orders nicht an den Kriegsminister gerichtet, so sollen sie diesem mittels besonderer Orders, welche alsdann mit seiner Gegenzeichnung zu versehen sind, zugehen. ß) Sind diese Orders an den Kriegsminister zur weiteren Veranlassung gerichtet, so hat er sie behufs Aufbewahrung bei den Akten gegenzuzeichnen, ihren Wortlaut aber als einen Militärbefehl ohne Gegenzeichnung der Armee oder den betreffenden Militärkommandostellen usw. bekannt zu machen. c) Außerdem soll es in bezug auf die von dem Könige in Armeeangelegenheiten getroffenen Bestimmungen, welche dem Kriegsminister nicht durch Orders bekannt gemacht werden, bei dem bisherigen Verfahren verbleiben, so daß er von allem rechtzeitig Kenntniß erhält. d) Alle übrigen, nur die Militärverwaltung im allgemeinen oder in ihren einzelnen Zweigen betreffenden Orders sowie alle anderen Orders in Armeeangelegenheiten, welche die Stats alterieren oder sonst einen Regierungsakt enthalten, sollen vor der Absendung mit der Gegenzeichnung des Kriegsministers versehen werden.

Eine zweite Ausnahme, die man gewöhnlich von dem Grundsatz der Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung aufstellt, ist nur scheinbar, da es sich hier gar nicht um staatliche Regierungshandlungen, sondern um Kirchenangelegenheiten handelt. Es betrifft dies nämlich die königlichen Anordnungen in Sachen der inneren Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche. Im einzelnen ist auf diese Fragen bei Behandlung des Verwaltungsrechts zurückzukommen.

§ 71. Der Erlaß von Rechtsnormen¹⁾.

In der Zeit vor Erlaß der Verfassungsurkunde stand dem Könige allein die Befugnis zu, staatliche Rechtsnormen zu geben, soweit dieses Recht nicht an Behörden übertragen war, ohne daß er dabei an die notwendige Mitwirkung staatlicher Organe gebunden gewesen wäre. Aus dem Kreise der Rechtsnormen schieden jedoch als besondere Art nach § 7 Einl. U. V.-N. diejenigen aus, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt, oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollten. Für den Erlaß dieser

¹⁾ Vgl. die Literaturangaben zum zweiten Abschnitte: „Von der Gesetzgebung“.

als Gesetze bezeichneten Normen hatte das Allgemeine Landrecht ein besonderes, seit 1807 außer Gebrauch kommendes Verfahren vor der Gesetzkommision vorgeschrieben. Der wichtigste, bis 1848 fortbauernde Unterschied zwischen Gesetzen und anderen königlichen Verordnungen bestand aber darin, daß nach § 10 a. a. O. die Gesetze erst mit der Zeit ihrer gehörigen Verkündigung Verbindlichkeit erlangten, während für die sonstigen königlichen Anordnungen eine besondere Verkündigung nicht vorgeschrieben war, ihre Verbindlichkeit also mit der Zeit des Erlasses eintrat.

Zu dem Gebiete der Gesetzgebung gehörte also vorzugsweise der Erlaß von Normen des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes. Andererseits hatten doch schon Allgemeines Landrecht und Allgemeine Gerichtsordnung bedeutende Teile des Verfassungs- und Verwaltungsrechtes in den Kreis ihrer Modifikation hineingezogen. Die Verfassungsurkunde überwies nun außerdem das Verfassungsrecht des Staates fast vollständig, außerdem aber zahlreiche wichtige Gegenstände des Verwaltungsrechtes der Regelung durch die Gesetzgebung²⁾. Damit wurde, da der Erlaß von Gesetzen nunmehr an die vorherige Zustimmung beider Häuser des Landtages geknüpft war, die Befugnis des Königs zum Erlasse von Rechtsnormen im Wege der einseitigen königlichen Verordnung bedeutend beschränkt, aber nicht aufgehoben.

Was Gegenstand der königlichen Regierung überhaupt ist, ließ sich nur negativ bestimmen, es ist alles, was der Gesetzgebung nicht vorbehalten ist, da das Gesetz die Schranke der freien Regierungstätigkeit bildet. Dies gilt auch für die dem königlichen Verwaltungsrechte unterliegenden Rechtsnormen. Alle diejenigen Rechtsnormen können im Wege der königlichen Verordnung erlassen werden, die der Gesetzgebung nicht vorbehalten sind. Da eine auf einem logischen Einteilungsgrunde beruhende Unterscheidung der Gegenstände der freien königlichen Regierung und der Gesetzgebung nicht besteht, nur die Gegenstände der Gesetzgebung aber positiv gesetzlich festgestellt sind, so ist hier nur auf die Ausführungen über die Gegenstände der Gesetzgebung (§ 80) zu verweisen.

Der König kann Rechtsverordnungen erlassen, sei es auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, sei es auf dem von der Gesetzgebung nicht in Anspruch genommenen Gebiete.

²⁾ Vgl. § 80.

Die Rechtsnormen, welche Gegenstand des Verordnungsrechtes sind, erscheinen ihrem Wesen nach nicht verschieden von denen, welche der Gesetzgebung vorbehalten sind. Die früher herrschende Ansicht, welche annahm, daß Rechtsnormen nur im Wege der Gesetzgebung, d. h. durch königliche, nach vorheriger Zustimmung der Volksvertretung erlassene Verordnung, ergehen könnten³⁾, behandelt daher naturgemäß das Wesen der Rechtsnorm, die sie als Gesetz im materiellen Sinne bezeichnet, in dem Abschnitte über die Gesetzgebung. Nach der hier vertretenen Ansicht, welche Gesetz und Verordnung nicht nach ihrem Inhalte, sondern lediglich nach dem formellen Merkmale, nach der Art ihres Zustandekommens unterscheidet, muß der Begriff der Rechtsnorm als aus dem Inhalte des staatlichen Aktes entnommen, sowohl unter den Gegenständen der Regierung wie unter denen der Gesetzgebung wiederkehren. Er ist daher an dieser Stelle zu behandeln, wo er zuerst auftaucht.

Worin das Wesen der Rechtsnorm oder des Gesetzes im materiellen Sinne besteht, ist bestritten.

Man hat es sehen wollen in der Allgemeinheit der staatlichen Anordnung⁴⁾. Denn die Rechtsnorm enthalte eine Regelung menschlicher Lebensverhältnisse, und jede Regel müsse allgemein sein, überdies sei sonst ein Unterschied der Rechtsnorm von anderen staatlichen Anordnungen nicht festzustellen. Daß eine Regel etwas allgemeines ist, läßt sich nicht leugnen, allein eine Regelung ist auch für den einzelnen Fall möglich. Ob sich sonst ein Unterschied von Rechtsnormen und anderen Staatsakten feststellen läßt, wird sich später finden.

³⁾ Vgl. § 78.

⁴⁾ Für die Notwendigkeit der Allgemeinheit v. Meher in Grünhuts Jtschr. Bd. 8, S. 21; v. Schulze, Pr. St.-R. (1. Aufl.), Bd. 2, S. 205 ff.; Seligmann, Begriff des Gesetzes, Berlin 1886, S. 1 ff.; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886, S. 7, 25; dagegen Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2, S. 2 ff.; v. Martitz in der Tübinger Jtschr. Bd. 36, S. 207 ff.; Arndt, Verordnungsrecht, Berlin und Leipzig 1884, S. 5 ff.; Sellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, S. 239 ff.; v. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R. (2. Aufl.), Bd. 2, im Gegensatz zur 1. Aufl. Eine eigentümliche Stellung nimmt ein Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., Berlin 1897, indem er nicht die Allgemeinheit, sondern die Einheit von Fällen, für die die Rechtsnorm gelten soll, als entscheidenden Gesichtspunkt betrachtet.

Entscheidend fällt gegen das Erfordernis der Allgemeinheit zweierlei in Betracht. Einmal ist die Grenze vom Allgemeinen zum Besonderen flüchtig, die Untersuchung führt auf die alte scholastische Streitfrage zurück, wie viele Menschen dazu gehören, einen Haufen zu bilden. Außerdem kann ein Staatsakt nur durch einen gleichartigen Staatsakt aufgehoben werden. Aufhebung der Rechtsnorm für den einzelnen Fall kommt vor. Das muß wieder eine Rechtsnorm sein. Folglich muß es auch Rechtsnormen für den einzelnen Fall geben. Das Erfordernis der Allgemeinheit ist daher fallen zu lassen, wenn es auch auf dem Gebiete des Privatrechts nur allgemeine Rechtsnormen geben mag⁵⁾.

Andererseits hat man behauptet, das Wesen der Rechtsnorm bestehe darin, daß sie Willenssphären einzelner Personen zu einander abgrenze⁶⁾. Hiernach würden Anordnungen, die sich innerhalb des Behördenorganismus halten, nicht den Charakter von Rechtsnormen haben, da den Behörden die eigene Persönlichkeit mangelt. Zwei Umstände haben diese Auffassung hervorgerufen. Einzelne ältere Verfassungsurkunden, wie die bayerische und die badische, grenzen das Gebiet der Gesetzgebung dahin ab, daß jeder Eingriff in die Freiheit der Person und des Eigentums nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf, dagegen Anordnungen, die sich innerhalb des Behördenorganismus halten, der Verordnung überlassen bleiben. Zudem man nun formelles und materielles Gesetz gleichstellte und die Bestimmungen einzelner Verfassungsurkunden verallgemeinerte, kam man zu dem Ergebnisse, daß das materielle Gesetz Willenssphären einzelner Personen gegen einander abgrenzen müsse. Seydel behauptet geradezu, die Bestimmung der bayerischen Verfassungsurkunde erschöpfe den materiellen Begriff des Gesetzes⁷⁾. Dazu kam die vorwiegend zivilistische Bildung der meisten Juristen. Da das Privatrecht tatsächlich Willenssphären gegen einander abgrenzt, so daß, wo es menschliche Lebensverhältnisse berührt, daraus für die Beteiligten subjektive Rechte und Pflichten erwachsen, hielt man diese Eigentümlichkeit des Privatrechts für etwas dem Rechte überhaupt Wesentliches. Allein auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes ist eine solche Abgrenzung zwischen der rechtlich unbeschränkten und unbeschränkaren Staatsgewalt unmöglich. Alles

⁵⁾ Daher erklärt v. Martiz a. a. O. S. 241 das Erfordernis der Allgemeinheit für ein zivilistisches Vorurteil.

⁶⁾ Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, S. 168.

⁷⁾ Seydel, Bayr. St.-R., Bd. 3, S. 573.

öffentliche Recht ist nur nähere Maßbestimmung für die Ausübung des staatlichen Herrschaftsrechtes. Ob die Bestimmung sich an die Staatsangehörigen im allgemeinen oder an die Behörden wendet, ist dabei ganz gleichgültig⁸⁾.

Allein es muß doch etwas allen Rechtsnormen Gemeinsames geben, um welche Gebiete es sich auch handeln mag.

Das Wesentliche der Rechtsnorm ist die abstrakt-hypothetische Form. An einen abstrakt vorausgesetzten Tatbestand, der schon bestehen oder nur gedacht sein, der einmal oder unendlich oft vorkommen kann, werden, so oft die Voraussetzung zutrifft, von der Staatsgewalt durch den staatlichen Rechtszwang zu verwirklichende Rechtsfolgen angeknüpft⁹⁾. Dabei darf man freilich nicht Rechtsnorm und Gesetzesparagraphen verwechseln. Denn eine Rechtsnorm kann auf verschiedene Paragraphen verteilt sein, indem der eine, z. B. die Legaldefinition, nur die Rechtsvoraussetzung enthält, in anderen die Rechtsfolgen bestimmt werden.

Damit wird objektives Recht geschaffen, Rechtsordnung, aber keine Berechtigung. Insofern steht die Rechtsnorm im Gegensatz zum Rechtsgeschäfte. Allein es ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß aus der Rechtsnorm, wo sie menschliche Lebensverhältnisse berührt, also praktisch wird, auch einmal gelegentlich unmittelbar subjektive Rechte und Pflichten erwachsen (Intestaterbrecht, Nachbarrecht).

Die Rechtsnorm kann den Rechtszustand abändern, sie muß es aber ihrem inneren Wesen nach nicht unter allen Umständen. Auch die Neuabfassung eines schon bestehenden Rechtsatzes ist Rechtsnorm¹⁰⁾.

⁸⁾ Auch das Reichsgericht, Entsch. vom 26. März 1901 in Zivilsachen Bd. 48, S. 85 gegen die Unterscheidung von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften, da auch Anweisungen an die Verwaltungsbehörden Rechtsnormen sein könnten. Für den Streit über die Gegenstände der Gesetzgebung folgt daraus nichts, weder *Arnbt*, Das selbstständige Verordnungsrecht, Berlin 1902, noch *S u b r i c h*, Das Reichsgericht über den Gesetz- und Verordnungs-begriff, Berlin 1905, berufen sich daher mit Recht darauf.

⁹⁾ Diese Ansicht wird jetzt auch geteilt von *L a b a n d*, Reichsstaatsrecht (im Öffentlichen Rechte der Gegenwart), S. 109.

¹⁰⁾ Die Behauptung von *S e l i g m a n n*, S. 147 ff., nur die primäre Rechtsschöpfung sei materielle Gesetzgebung, ist bereits widerlegt von *J e l l i n e k*, S. 241, N. 23. Dieser weist unter anderem darauf hin, daß nach jener Lehre die Strafgesetzbücher, indem sie Mord und Diebstahl verböten, nicht Rechtsätze, sondern Verwaltungsvorschriften, d. h. tatsächliche Anordnungen, enthielten.

Die durchgreifende Unterscheidung der Rechtsnorm von der tatsächlichen Anordnung ergibt sich nach den obigen Ausführungen ganz von selbst. Die Rechtsnorm setzt einen Tatbestand voraus, an dessen Eintreten sie gewisse Rechtsfolgen anknüpft. Die tatsächliche Anordnung setzt nichts voraus, sie stellt vielmehr unmittelbar einen gewissen Zustand her. Diese Unterscheidung enthält die Merkmale beider Arten von Staatsakten in einer Weise, daß sie unmöglich miteinander zu verwechseln sind.

Die durch Verordnung oder Gesetz erlassene Rechtsnorm ist aber ein Staatsakt. Kein Staat kann ohne Rechtsnormen bestehen, ihr Erlaß ist ein wesentlicher Bestandteil der Staatstätigkeit. Das Wesen des Staates besteht aber in der Herrschaft. Diese kommt auch zur Geltung beim Erlasse von Rechtsnormen. Die staatliche Rechtsnorm enthält daher einen Befehl zur Befolgung, und dieser Befehl wird nötigenfalls vom Staate oder seinen Organen erzwungen. Dadurch unterscheidet sich die staatliche Rechtsnorm von jeder anderen, etwa auf wissenschaftlichem Wege gefundenen. Diese letztere kann im gegebenen Falle zur praktischen Verwirklichung gelangen. Der staatlichen Rechtsnorm wohnen Befehl und Zwang inne. Indem der Staat die Rechtsnorm erläßt, erheischt er ihre Befolgung. Er gibt den Befehl durch die Rechtsnorm selbst. Man kann deshalb Rechtsinhalt und staatlichen Befehl nicht auseinander reißen, womöglich die Feststellung eines jeden von beiden besonderen staatlichen Organen zuweisen¹¹⁾. Denn der Befehl liegt schon darin ausgesprochen, daß die Rechtsnorm vom Staate erlassen wird. Die staatliche Schaffung eines Rechtsfaktes trägt den Befehl in sich, ohne daß er einer Formulierung in dem Gesetze oder der Verordnung bedürfte. Wie wäre es unter diesen Umständen denkbar, daß ein Staatsorgan den Gesetzesinhalt feststellte, ein anderes den dazu gehörigen Befehl erliesse?¹²⁾

Vorhanden ist die Rechtsnorm wie jeder Regierungs- und Gesetzgebungsakt schon mit dem Augenblicke, in dem der König ihn vollzogen hat. Verbindlich wird die Rechtsnorm dagegen erst mit dem

11) So Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, S. 3 ff.

12) Gegen Laband Werke in Grünhuts Zeitschrift, Bd. 6, S. 229; H. Schulze, D. St.-R., Bd. 1, S. 527. Vgl. jetzt die ausführliche Widerlegung der Labandschen Theorie bei Jellinek a. a. O. S. 316. Dagegen hat sich für Laband erklärt Seydel im dritten Bande seines bayerischen Staatsrechtes, S. 550.

Zeitpunkte der gehörigen Verkündigung. Ueber diese ist jedoch in einem anderen Zusammenhange zu handeln¹³⁾.

§ 72. Der Erlaß tatsächlicher Anordnungen.

Die tatsächliche Anordnung bildet den Gegensatz der Rechtsnorm. Während die Rechtsnorm einen tatsächlichen Zustand voraussetzt und an diesen Rechtsfolgen anknüpft, die sie verwirklicht wissen will, macht die tatsächliche Anordnung keinerlei solche Voraussetzung. Ihr Gegenstand ist vielmehr die unmittelbare Herstellung eines gewissen tatsächlichen Zustandes. Die Rechtsnorm sagt, daß unter gewissen Voraussetzungen ein bestimmter tatsächlicher Zustand hergestellt werden soll, die tatsächliche Anordnung stellt ihn unmittelbar her.

Die konstitutionelle Lehre legte jeder tatsächlichen Anordnung den Charakter der Exekutive oder Vollziehung bei, und sie konnte von ihrem Standpunkte aus nicht anders handeln. Der Grund und die Quelle alles Rechtes ist nach der konstitutionellen Theorie das Volk. „Tous les pouvoirs émanent de la nation“. Von dem Volke allein können daher unmittelbar oder mittelbar die Rechtsnormen ausgehen. Jede Rechtsnorm ist Volkswille. Der König hat keinerlei selbständige Gewalt, er ist nur der Beauftragte des Volkes, um dessen Willen auszuführen. Aus den beiden Obersätzen, daß der König keine Gewalt hat als die ihm vom Volk übertragene, und daß Volkswille und Rechtsnorm gleichbedeutende Begriffe sind, ergibt sich mit Notwendigkeit, daß der König nur den Volkswillen zur Geltung bringen, also nichts anderes tun kann, als Gesetze ausführen. Die Beschränkung der königlichen Regierung auf die Exekutive, die Ausführung der Gesetze, ist ausdrücklich ausgesprochen in dem Vorbilde der preussischen Verfassungsurkunde, der belgischen Verfassung¹⁾. Auch in dieser Beziehung wollte die preussische Verfassungsurkunde dem belgischen Muster

¹³⁾ Vgl. § 82.

¹⁾ Constitution belge art. 29: „Au roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la constitution“ in Verbindung mit dem mehrerwähnten art. 78: „Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même“. Charakteristisch ist für das preussische Verfassungsrecht nicht nur das Fehlen des Art. 78, sondern auch eines den Worten: „tel qu'il est réglé par la constitution“ entsprechenden Satzes.

folgen, der erste Satz des Art. 45 lautet daher: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu.“ Offenbar verstand man unter der Vollziehung nur die Exekutive, also die Ausführung der Gesetze. Vollziehen bedeutet dem Wortsinn nach nie etwas anderes als ausführen, vollenden, zu Ende bringen. Es kann auch keinem Zweifel unterliegen, daß die damalige Volksvertretung beabsichtigte, die Exekutivgewalt der konstitutionellen Lehre in das preussische Staatsrecht zu übernehmen. Hier wie so vielfach macht sich aber trotz der fast wörtlichen Uebereinstimmung in der Einzelbestimmung der preussischen Verfassungsurkunde und der belgischen Verfassung die Verschiedenheit des Ausgangspunktes geltend. Nach belgischem Staatsrechte hat der König nur die ihm vom Volke in der Verfassung übertragenen Gewalten, er herrscht nur auf Grund und nach Maßgabe des in der Verfassung ausgesprochenen Volkswillens. Der preussische Monarch ist dagegen König aus eigenem Rechte. Eine Beschränkung des Königs auf die ihm in der Verfassungsurkunde beigelegten Gewalten besteht nicht nur nicht, Art. 109 der Verfassungsurkunde hält sogar ausdrücklich alle bestehenden Gesetze aufrecht, soweit sie durch die Verfassungsurkunde nicht abgeändert sind. Demnach vereinigen sich alle Rechte und Pflichten des Staates in dem Könige mit der Maßgabe, daß er in der Ausübung einzelner dieser Rechte verfassungsmäßig beschränkt ist. Zudem die belgische Verfassung dem Könige die Exekutive beilegt, schließt sie damit aus, daß er andere Anordnungen erläßt als solche, welche die Ausführung von Gesetzen betreffen. Die Bestimmung der preussischen Verfassungsurkunde, welche dem Könige die vollziehende Gewalt beilegt, läßt dagegen die Befugnis des Königs, auch andere Anordnungen zu treffen, unberührt, soweit nicht ausdrückliche rechtliche Normen im Wege stehen. Hiernach kann der König sowohl tatsächliche Anordnungen zur Vollziehung von Gesetzen wie solche zur Herstellung eines nicht gesetzlich geforderten tatsächlichen Zustandes treffen.

Es wird nun gegenwärtig zwar allgemein anerkannt, daß es praktisch unmöglich ist, die Regierungstätigkeit auf die Ausführung von Gesetzen zu beschränken, daß alltäglich zahllose tatsächliche Anordnungen vom Könige sowohl wie von den Organen des Staates getroffen werden müssen, die nicht Ausführung von Rechtsnormen sind. Ebenso muß zugegeben werden, daß es undenkbar ist, für alle diese Fälle Gesetze zu geben, welche entweder die betreffenden Ver-

hältnisse unmittelbar regeln oder zum Erlasse der betreffenden tatsächlichen Anordnungen ermächtigen. Das Staatsrecht derjenigen Länder, in denen die logisch unhaltbare und deshalb mit den Anforderungen des praktischen Lebens nicht zu vereinigende konstitutionelle Lehre zur Geltung gelangt ist, muß sich daher entweder mit umfassenden Ermächtigungsklauseln helfen oder zu offenbaren Gesetzwidrigkeiten, die praktisch unvermeidlich werden, ein Auge zudrücken. Das preussische Staatsrecht, welches sich von dem unhaltbaren Ausgangspunkte der Volkssouveränität fern gehalten hat, befriedigt auch hier die Anforderungen der Praxis.

Die tatsächliche Anordnung kann hiernach im preussischen Rechte entweder die Vollziehung von Gesetzen bzw. anderen Rechtsnormen oder ein Ausfluß der freien Regierungstätigkeit sein. Es wäre jedoch unzutreffend, hieraus einen verschiedenen Charakter der betreffenden tatsächlichen Anordnungen herleiten zu wollen. Die Rechtsnorm befiehlt, daß, wenn ein gewisser tatsächlicher Zustand vorhanden ist, aus diesem Grunde ein bestimmter anderer tatsächlicher Zustand hergestellt werden muß. Die Herstellung dieses letzteren, des Folgezustandes, wie man ihn bezeichnen kann, ist Sache der tatsächlichen Anordnung. Die freie Regierungsanordnung wird dagegen nicht getroffen, weil der Wille des Gesetzgebers verwirklicht werden muß, sondern aus anderen Gründen der Zweckmäßigkeit oder inneren Notwendigkeit²⁾. Der Unterschied der Vollziehungsanordnung und der freien Regierungsanordnung besteht also nur in der verschiedenen Absicht des Befehlenden, in dem verschiedenen Zwecke, den er durch seine Anordnung erreichen will. Der Beweggrund für die Vornahme einer Rechts-handlung, der Zweck, den sie nach Ansicht des Gesetzgebers erfüllen sollte, ist aber ein dem Wesen des Rechtsinstitutes durchaus fremdes Moment. Der Charakter der tatsächlichen Anordnung bleibt völlig unberührt davon, was sich der Befehlende bei ihrem Erlasse dachte. Die Bestimmung der Verfassungsurkunde, daß dem Könige die vollziehende Gewalt zusteht, ist hiernach vollkommen gleichgültig. Durch den Art. 45 der Verfassungsurkunde sind freie Regierungsanordnungen nicht ausgeschlossen, und dem Könige würde die Vollziehung zustehen, auch wenn es Art. 45 nicht ausdrücklich sagte.

²⁾ Beispiele: Königliche Anordnungen betr. Ausfalls der Schule wegen Parade oder Schließung der Universität wegen Einzugs einer Prinzessin-Bräut.

Gegenstand der tatsächlichen Anordnung ist die Herstellung eines gewissen tatsächlichen Zustandes. Dieser Zustand muß nötigenfalls durch Anwendung staatlicher Zwangsmittel herbeigeführt werden. Jede tatsächliche Anordnung gipfelt also schließlich in dem Zwange. Selbstverständlich fängt man mit diesem nicht an. Es ist das regelmäßige und als natürlich voranzuziehende Verhältnis, daß die Staatsangehörigen sich gutwillig den staatlichen Anordnungen fügen. Der Befehl geht daher dem unmittelbaren physischen Zwange stets voran. Schon hieraus ergibt sich, daß eine tatsächliche Anordnung sich in mehrere Einzelakte auflösen kann. An die Anordnung, daß ein Kanal auf Staatskosten zu bauen ist, schließen sich tausende anderer Anordnungen an, die sämtlich entweder mittelbar oder unmittelbar die Herstellung des angeordneten tatsächlichen Zustandes, der Wasserstraße, zum Gegenstande haben. Von diesen Einzelakten wird in der Regel nur der erste, grundlegende vom Könige getroffen, die übrigen sind Sache der Behörden. Die Regierungsanordnung geht also, ohne daß ein anderes Unterscheidungsmerkmal als die Person des Befehlenden vorhanden wäre, unmerklich in die Verwaltungsanordnung über. Insbesondere ist die Anwendung unmittelbaren Zwangs, in dem jede tatsächliche Anordnung gipfelt, Sache der Verwaltung.

Ebenso wie die einheitliche tatsächliche Anordnung, die nur einen einzigen Gegenstand betrifft, sich auflösen kann in zahllose Einzelakte, die dasselbe Ziel zu erreichen bezwecken, kann eine einzige tatsächliche Anordnung in mehreren Fällen einen gewissen Zustand herbeiführen. Eine königliche Anordnung, daß die Infanteristen statt der Waffenröcke Blusen zu tragen haben, ersetzt die Bekleidung jedes einzelnen Soldaten durch eine andere, eine königliche Anordnung, gelegentlich des stattgehabten Regierungswechsels die Beamten neu zu vereidigen, macht die Vereidigung zahlloser Beamten erforderlich. Ebenso wenig wie die Allgemeinheit ein wesentliches Begriffsmoment der Rechtsnorm war, schließt die Allgemeinheit des Befehls aus, daß es sich um eine tatsächliche Anordnung handelt. Es gibt also tatsächliche Anordnungen allgemeiner Natur wie Rechtsnormen, die nicht allgemein sind. Jene Auffassung, welche die Allgemeinheit für ein wesentliches Begriffsmoment der Rechtsnorm hält, und nun vollends den Erlaß einer Rechtsnorm nur im Wege der förmlichen Gesetzgebung für zulässig erachtet, muß mit Notwendigkeit dazu kommen, für jede Veränderung in der Schuhbekleidung oder der Helmspitze der Soldaten die Gesetz-

gebung in Bewegung zu setzen oder in jedem einzelnen Falle, wo sich ein solcher Abweg ergibt, den Folgerungen der eigenen Lehre durch alle möglichen Bindungen zu entgehen suchen.

In welchen Fällen eine tatsächliche Anordnung Platz greifen kann oder Platz greifen muß, ist hier nicht weiter zu erörtern. Die staatliche Anordnung lehrt gleich der Rechtsnorm als Prototyp staatlicher Akte in allen Zweigen der Regierung und Verwaltung wie der Gesetzgebung und Justiz wieder.

§ 73. Die Ausführungsverordnungen¹⁾.

Die französische Charte constitutionnelle vom 4. Juni 1814, von dem Grundsatz ausgehend, daß der Erlaß von Rechtsnormen nur der gesetzgebenden Gewalt zustehe, überließ dem Könige nur den Erlaß der zur Ausführung der Gesetze und zur Sicherheit des Staates notwendigen Verordnungen²⁾. Da der Vorbehalt königlicher Verordnungen im Interesse der Staatsicherheit die Julirevolution zur Folge gehabt hatte, beseitigte die französische Verfassung von 1830 das Recht des Königs zum Erlasse von anderen als Ausführungsverordnungen überhaupt. In Uebereinstimmung damit räumte die belgische Verfassung von 1831³⁾ dem Könige die Befugnis zum Erlasse von Ausführungsverordnungen ein, sprach ihm jedoch ausdrücklich ein Suspensions- und Dispensationsrecht hinsichtlich der Gesetze ab. Letztere Bestimmung mußte die preussische Verfassungsurkunde entgegen dem Entwurfe der Kommission der Nationalversammlung schon deshalb fallen lassen, weil sie ein weitergehendes königliches Ordnungsrecht, insbesondere die Verordnungen mit Gesetzeskraft im Sinne des Art. 63, kannte. Es blieb daher in Art. 45 der Verfassungsurkunde nur die Bestimmung übrig, daß der König die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verordnungen erläßt. Dieses Ordnungsrecht gehört nun nicht nur im Sinne des preussischen Staatsrechtes, sondern

1) v. Mönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 378; S. v. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 25 ff.

2) Art. 14: „Le roi . . . fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.“

3) Art. 67: „Il (d. h. der König) fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“

auch in dem der konstitutionellen Lehre zweifellos in das Gebiet der Regierung oder eines bestimmten Teiles von ihr, der Exekutive oder Vollziehung. Gleichwohl wird es mit Vorliebe unter der Gesetzgebung behandelt, indem man von den zwei falschen Voraussetzungen ausgeht, daß die Ausführungsverordnung ohne weiteres Rechtsnormen enthalten könne, und daß alle Rechtsnormen Gesetze wären, es sich also bei Erlass der Ausführungsverordnungen um ein dem Könige delegiertes Gesetzgebungsrecht handele.

Dem Könige steht das Recht und die Pflicht zu, die Gesetze auszuführen, d. h. ihre Durchführung zu sichern, soweit zu diesem Zwecke noch besondere Anordnungen erforderlich sind. Diese Anordnung kann für einen einzelnen Fall oder für eine Mehrheit von Fälle ergehen, ohne daß ihr rechtliches Wesen dadurch verschieden würde.

Es sind mehrere Möglichkeiten denkbar, nach denen sich der Charakter der Ausführungsverordnung verschieden bestimmt. Entweder das Gesetz, zu dem die Ausführungsverordnung ergehen soll, behält die Regelung gewisser Rechtsverhältnisse ausdrücklich einer königlichen Verordnung vor⁴⁾, oder die Ausführungsverordnung regelt keine Lebensverhältnisse, ist jedoch notwendig oder wünschenswert, um das Gesetz durchzuführen, oder sie will es endlich bloß auslegen.

I. Die Ausführungsverordnung kann Rechtsvorschriften enthalten (Vorbehaltene oder delegierte Ausführungsverordnung). In diesem Falle ist das materielle Geltungsgebiet des Gesetzes unbeschränkt. Das Gesetz gibt zwar eine Rechtsnorm, diese berührt jedoch einzelne Lebensverhältnisse nicht und überläßt deren Regelung einer königlichen Verordnung entweder unbeschränkt oder unter Angabe gewisser leitenden Gesichtspunkte, welche die Verordnung beobachten muß. Hier gibt die Verordnung selbst die Rechtsnorm. Soweit sie sich innerhalb der gesetzlichen Schranken hält, ist sie rechtsgültig gleich allen anderen Verordnungen, welche Rechtsnormen enthalten. Zu ihrer Verbindlichkeit bedarf es allerdings nach Art. 106 der Verfassungsurkunde noch der Verkündigung. Diese durch die Ausführungsverordnung gegebene Rechtsnorm ist für alle Staatsangehörigen verbindlich, muß von allen Behörden zur Durchführung gebracht werden. Wenn nach Art. 86

⁴⁾ Hierfür hat sich nach dem Vorgange Gneists der Ausdruck „vorbehaltene Verordnung“ bereits eingebürgert. Vgl. Gneist in v. Holtendorffs Rechtslexikon S. 1062 ff.; Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1884, S. 10.

der Verfassungsurkunde die Gerichte keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfen sein sollen, so steht dies ihrer Verpflichtung zur Anwendung der erwähnten Ausführungsverordnungen nicht im Wege. Denn es ist damit nur den Gerichten die selbständige Rechtsauslegung gesichert, daß sie auch andere Normen als Gesetze anzuwenden haben, leidet keinen Zweifel. Rechtsvorschriften kann also die Ausführungsverordnung nur enthalten, wenn und soweit das Gesetz, zu dem die Ausführungsverordnung ergeht, dies gestattet. Eine Ausführungsverordnung dieser Art hat denselben Charakter wie alle anderen Rechtsverordnungen, welche der König innerhalb der seinem Ordnungsrechte gezogenen rechtlichen Schranken erläßt.

Behält das Gesetz den Erlaß besonderer Rechtsvorschriften durch königliche Verordnung nicht vor, so sind solche damit zu dem betreffenden Gesetze ausgeschlossen^{b)}. Das königliche Ordnungsrecht zwecks Erlaß rechtlicher Normen ist nur bei solchen Gegenständen zulässig, die nicht bereits durch die Gesetzgebung in Anspruch genommen sind. Sobald also über einen Gegenstand die Gesetzgebung rechtliche Vorschriften erläßt, verbietet sich damit, da nach Art. 109 der Verfassungsurkunde Gesetze nur durch Gesetze abgeändert werden können, eine Aufhebung oder Aenderung der betreffenden Rechtsvorschrift durch Verordnung.

II. Die Ausführungsverordnung enthält tatsächliche Anordnungen. Zahlreiche Gesetze geben Rechtsvorschriften oder treffen Bestimmungen,

^{b)} Der herrschende Sprachgebrauch drückt diesen ziemlich allgemein anerkannten Grundsatz dahin aus, die Ausführungsverordnungen dürften nur Verwaltungsverordnungen, nicht Rechtsverordnungen sein, d. h. sie dürften nur tatsächliche Anordnungen, keine Rechtsnormen enthalten. So v. *Rönn*e, Pr. St.-R., Bd. 1, a. a. O.; *S. v. Schulze-Gaever-nitz*, Pr. St.-R., Bd. 2, a. a. O. Im Gegensatz zu der herrschenden Ansicht stellt *Arnbt*, Das Ordnungsrecht des Deutschen Reiches, S. 76, die Behauptung auf, die Ausführungsverordnungen könnten auch allgemein verpflichtende Regeln enthalten. Er hat jedoch dabei unterlassen, das Verhältnis dieser Regeln zu dem Gesetze klarzustellen. Daß die Ausführungsverordnung nicht vorbehaltene Rechtsätze aussprechen kann, ist richtig. Dasselbe vermag aber auch jedes richterliche Urteil. Die Aufstellung selbständiger, d. h. nicht aus dem Gesetze entnommener Rechtsnormen ist jedenfalls unmöglich. Die Ausführungsverordnung kann kein Recht setzen, sondern nur entwickeln ähnlich dem richterlichen Urteile. Der Nachweis hierfür ist im folgenden versucht.

die nicht unmittelbar in Kraft treten können, sondern noch einer besonderen, ihnen Wirksamkeit verleihenden Regierungstätigkeit bedürfen. Dazu sind tatsächliche Anordnungen notwendig. Es kommen hier zwei Gruppen in Betracht, die Organisationsgesetze und die Ermächtigungen der Regierung.

Die Organisationsgesetze bestimmen die Zusammensetzung und die Zuständigkeit der Behörden. Die Bestimmungen über die Zuständigkeit der Behörden gewinnen, vorausgesetzt, daß die Behörden bereits vorhanden sind, unmittelbar praktische Geltung. Anders ist es mit den Bestimmungen über die Zusammensetzung. Diese letzteren können in dem Gesetze nie so gefaßt werden, daß sie unmittelbar ins Leben treten können, da dem Könige regelmäßig die Besetzung der Aemter zusteht. Der König muß also das Organisationsgesetz wenigstens durch Ernennung der Beamten zur Ausführung bringen. Vielfach bestimmen die Organisationsgesetze aber nicht einmal den Geschäftsgang der Behörden. Dann bleibt auch dieses königlicher Verordnung vorbehalten. Diese Ausführungsverordnungen enthalten keine Rechtsvorschriften, sie sind nur eine Anweisung für die Behörden, tatsächliche Anordnungen zur Verwirklichung des Gesetzes.

Die Ermächtigungsgesetze bestimmen, daß unter gewissen gesetzlichen Voraussetzungen der König eine tatsächliche Anordnung treffen darf oder treffen muß. Auch diese Gesetze können nicht mit ihrer Verkündung ins Leben treten, sondern bedürfen, sobald die gegebenen Voraussetzungen eingetreten sind, einer königlichen Ausführungsverordnung. Wenn unter bestimmten Bedingungen Korporationen oder Privatpersonen das Enteignungsrecht oder die Berechtigung zum Eisenbahnbau oder Personenvereinigungen und Stiftungen Korporationsrechte verliehen werden dürfen, so tritt der Erwerb der betreffenden Rechte nicht ein, wenn Personen diese Bedingungen erfüllen, sondern erst, wenn nach Erfüllung der Bedingungen der König ihnen das betreffende Recht verleiht. Die Ausführungsverordnung, durch welche dies geschieht, enthält eine tatsächliche Anordnung, keine Rechtsvorschrift. Sie schafft allerdings neues Recht, aber nur subjektive Berechtigungen, also einen tatsächlichen Zustand, nicht objektive Rechtsnorm. Letztere liegt allein in dem Gesetze, welches die Rechtsnorm ausspricht⁶⁾.

⁶⁾ Würde das Gesetz eine Ermächtigungsklausel nicht enthalten, z. B. die Unverletzlichkeit des Eigentums ohne Vorbehalt der Enteignung ausgesprochen sein, so könnte eine Enteignung nur im Wege

III. Die Ausführungsverordnung enthält als Instruktion oder Anweisung eine für gewisse Behörden verbindliche Gesetzesauslegung. Das Gesetz als Staatswille ist nicht nur verbindlich für die Behörden und anderen Staatsangehörigen, sondern auch für den König. Der König steht nicht außerhalb des Gesetzes, sondern das Gesetz gilt als sein eigener, des Königs, Wille auch für ihn, bis er es in verfassungsmäßiger Form abändert⁷⁾. Soweit das Gesetz dem Könige die Norm für seine Regierung gibt, muß er das Gesetz anwenden. Jede Gesetzesanwendung erfordert aber die Gesetzesauslegung. Der König ist also befugt, das Gesetz, welches bestimmt, nach welchen Normen er bzw. seine Behörden sich richten sollen, auszulegen. Es kann dies nicht nur im einzelnen Falle, sondern auch durch eine allgemeine Anordnung, die ein für allemal eine bestimmte Interpretation feststellt, geschehen. Die Grenzen des Rechtes zum Erlasse dieser Art von Ausführungsverordnungen ergeben sich aus dem Begriffe der Gesetzesauslegung. Diese ist wie jedes Urteil ein logischer Schlusssatz, sie setzt einen gegebenen Tatbestand und eine gegebene Rechtsnorm voraus, der sie den Tatbestand im Wege der logischen Folgerung subsumiert. Die Ausführungsverordnung darf also keine neuen Rechtsvorschriften aufstellen, sondern nur die in dem Gesetze enthaltenen entwickeln. Die in der Verordnung enthaltene Art der Auslegung ist maßgebend für den König selbst, bis er zu einer anderen Ueberzeugung gelangt und demgemäß seine frühere Verordnung ändert, sie ist aber auch unbedingt maßgebend für diejenigen Behörden, welche den königlichen Anordnungen, soweit diese nicht gesetzwidrig sind, unbedingten Gehorsam schulden, und damit mittelbar für die Staatsangehörigen, soweit die gedachten Behörden das Recht zur Verwirklichung bringen. Solche Ausführungsanweisungen bezeichnete man früher als Instruktionen⁸⁾, jetzt meist als Anweisungen.

der Gesetzgebung als teilweise Aufhebung der die Unverletzlichkeit des Eigentums feststellenden Rechtsnorm stattfinden. Die englischen Private bills, obgleich sie genau denselben Zweck erfüllen, wie die auf Ermächtigungsklauseln beruhenden Ausführungsverordnungen des preussischen Rechtes, sind daher nicht wie diese tatsächliche Anordnungen, sondern ihrem Wesen nach wahre Rechtsnormen, da sie den bestehenden Rechtszustand für Einzelfälle abändern.

⁷⁾ Vgl. § 22.

⁸⁾ Im Gegensatz dazu sind unter der absoluten Monarchie Instruktionen solche Rechtsnormen, die sich innerhalb des Behördenorga-

Eine Sonderstellung nehmen jedoch die Gerichte ein. Sie sind nach Art. 86 der Verfassungsurkunde unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Behörden. Die Auslegung des Gesetzes steht daher ihnen allein zu, und sie haben sich an diejenige Auffassung, welche der König über ein Gesetz hegt und in einer Ausführungsverordnung zum Ausdruck gebracht hat, nicht zu halten. Zwar sind nach Art. 106 der Verfassungsurkunde königliche Verordnungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsgültigkeit mit der Verkündigung auch für den Richter verbindlich. Sollte jedoch die königliche Verordnung nach ihrem Inhalte nicht beabsichtigen, eine authentische Auslegung des Gesetzgebers, sondern nur eine Auslegung des Königs als Inhabers der Regierungsgewalt zu geben, indem sie sich z. B. als Ausführungsverordnung zur Erklärung des Gesetzes ausgibt, so wäre ihr eine Verbindlichkeit für den Richter nicht beizumessen. Es würde im Gegenteile anzunehmen sein, daß die Verordnung nur eine Anweisung für die den königlichen Anordnungen zum unbedingten Gehorsame verpflichteten Behörden über die Auslegung und Anwendung des Gesetzes geben, nicht aber eine neue allgemein verbindliche Rechtsnorm aufstellen wollte. Ob der eine oder der andere Charakter einer königlichen Verordnung beizulegen ist, muß im gegebenen Falle als Tatfrage betrachtet werden.

Soweit der König eine Ausführungsverordnung erlassen darf, kann er dieses Recht auch einzelnen Behörden übertragen. Bei allen Ausführungsverordnungen, die nicht bloße Auslegungen sind, muß aber die Uebertragung in jedem einzelnen Falle ausdrücklich erfolgen. Die Verfassungsurkunde legt die Befugnis zum Erlasse von Ausführungsverordnungen keinem staatlichen Organe, sondern dem Könige bei. Sie bestimmt aber nicht, daß der König alle zur Ausführung erforderlichen einzelnen Bestimmungen auch selbst treffen muß. Wie bei allen Regierungsakten kann sich der König auch hier seiner Organe bedienen. Die Ausführungsverordnung kann sich daher darauf beschränken, eine Behörde mit der weiteren Ausführung zu beauftragen und ihr die erforderlichen Anordnungen zu überlassen. Die königliche Regierungsverordnung besteht dann in der Uebertragung, während alle

nismus halten und die Staatsangehörigen nur mittelbar berühren. Sie können für die Gegenwart wirklichen Gesetzescharakter haben, wie z. B. die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817.

weiteren Anordnungen den Charakter der Verwaltungsverordnung haben und in das Verwaltungsrecht fallen⁹⁾. Als praktische Folgerung ergibt sich die Zulässigkeit der richterlichen Prüfung über die Rechtsgültigkeit der Verwaltungsverordnung, während diese bezüglich der Regierungsverordnung ausgeschlossen ist.

Es könnte sich nur fragen, wie sich das Rechtsverhältnis gestaltet, wenn das Gesetz selbst die Ausführung einer Behörde, z. B. einem Minister, überträgt. Hier ist die Uebertragung des Rechtes zum Erlasse der Ausführungsverordnung schon in dem Gesetze selbst enthalten, braucht also nicht noch durch besondere königliche Verordnung zu erfolgen. Zweifelhaft muß nur erscheinen, ob in diesem Falle der König berechtigt ist, statt der Behörde die Verordnung selbst zu erlassen. Dagegen fällt ins Gewicht, daß unter diesen Umständen die Uebertragung durch Gesetz ausgesprochen ist, eine Abänderung jener Bestimmung also nur durch Gesetz erfolgen könnte. Allein keine Behörde hat ein eigenes Recht auf die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, der König kann auch hier den Minister mit Anweisungen über den Inhalt der Ausführungsverordnung versehen. Die Ausführungsverordnung selbst muß aber formell vom Minister ausgehen¹⁰⁾.

Die Uebertragung war aber nur erforderlich für Ausführungsverordnungen, die nicht bloß eine Auslegung des Gesetzes zum Gegenstande haben. Es rechtfertigt sich dies daraus, daß jede Behörde selbständig das Gesetz auszulegen hat und befugt ist, die ihr untergeordneten Organe mit Anweisung zu versehen, wie sie das Gesetz anzuwenden haben. Dabei darf sich allerdings kein staatliches Organ mit Anordnungen der vorgesetzten Behörden oder des Königs in

⁹⁾ Ueber die Grenze zwischen Regierung und Verwaltung vgl. § 13.

¹⁰⁾ In der 1. Auflage war das Gegenteil, eigenes Recht des Königs zum Erlasse, behauptet. Eine ausführliche Erörterung findet sich bei *L a b a n d*, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. 1, S. 603, über diesen Punkt gelegentlich des dem Reichskanzler gesetzlich delegierten Verordnungsrechtes. Während *L a b a n d* in der ersten Auflage annahm, daß derartige Verordnungen auch vom Kaiser erlassen werden könnten, ist er jetzt entgegengesetzter Ansicht, da die Delegation an den Reichskanzler den Kaiser nicht nur vom Erlasse der Verordnung entlasten, sondern auch ihre Abänderung erleichtern und in die selbständige Entscheidung des Reichskanzlers stellen sollte. Daneben behauptet auch *L a b a n d*, der Kaiser könne dem Reichskanzler Anweisungen erteilen, in welcher Art die Verordnung von ihm erlassen werden solle.

Widerspruch sehen. Sofern jedoch solche Anordnungen nicht bestehen, ist jede nichttrichterliche Behörde zum Erlasse von Ausführungsverordnungen zwecks Auslegung der Gesetze berechtigt.

§ 74. Das Organisationsrecht¹⁾.

Das Organisationsrecht ist die Befugnis, die Bildung und die Zuständigkeit der Behörden zu bestimmen. Die Staatsrechtslehre befindet sich in einer eigentümlichen Schwankung und Unklarheit darüber, ob die Organisation sich sachlich darstellt als Erlaß einer Rechtsnorm oder als Vollzugsakt zur Durchführung einer solchen. Es beruht dies zum Teil auf einer Verwechslung des formellen und materiellen Gesetzesbegriffes. Die Tatsache, daß die Gerichte durchgängig durch Gesetz, die Verwaltungsbehörden meist durch Verordnung organisiert wurden, glaubte man durch eine materielle Verschiedenheit in dem Wesen der Organisation beider erklären zu müssen²⁾. Laband³⁾ führt aus, da der Staat wie jede juristische Person ein Gebilde des Rechtes sei, und die Organisation jeder juristischen Person durch die Rechtsordnung bestimmt werde, so beruhe auch die Bildung und Wirksamkeit der staatlichen Organe auf Rechtsnormen. Die einmal organisierte juristische Person könne aber durch eigene Tätigkeit ihre Organisation weiter ausbilden. Je nachdem die Maßregel nur innerhalb des Verwaltungsapparates wirksam sein solle, oder sie ihre Wirkungen außerhalb dessen erstrecke, liege ein Vollzugsakt oder eine Rechtsnorm vor. Das ist die privatrechtliche Auffassung der Rechtsnorm oder eines Gesetzes im materiellen Sinne als einer Abgrenzung von Willenssphären. Ob die Rechtsnorm sich innerhalb des Behördenorganismus hält oder über ihn hinausgeht, ist für ihr Wesen gleichgültig⁴⁾. Dergleichen paßt der Gegensatz der Organisation durch Rechtsnormen oder

¹⁾ Vgl. Bachariä § 167; v. Gerber § 53; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 422; Schedel, Bayer. St.-R., Bd. 3, S. 546; Gneist, Gesetz und Budget, S. 36 ff.; Arndt, Verordnungsrecht, S. 144 ff.; f. außerdem die Zitate in den folgenden Notizen.

²⁾ So ohne nähere Begründung v. Gerber §§ 45, 53.

³⁾ Zuletzt im Reichsstaatsrecht (5. Aufl.), S. 145.

⁴⁾ Vgl. § 71, N. 6—8. Die Unterscheidung wird auch gemacht von H. Schultze, D. St.-R., § 187; E. Mayer in der Krit. Vierteljahrsschrift, N. F. VIII, S. 140.

aus sich heraus lediglich für die juristischen Personen des Privatrechtes. Beim Staate gehen auch die für ihn maßgebenden Rechtsnormen lediglich aus seinem Willen hervor.

Endlich hat man sich gar für die Unterscheidung auf den Sprachgebrauch berufen, nach dem die Organisation der Gerichte durch Gesetz erfolgen müsse, die der Ministerien und Verwaltungsbehörden durch Verordnung erfolgen dürfe⁵⁾.

Eine Rechtfertigung der Organisation ausschließlich durch Gesetz ist endlich wiederholt versucht worden im preussischen Abgeordnetenhaus auf Grund der Bestimmung des Art. 96 der Verfassungsurkunde, wonach die Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden durch Gesetz bestimmt wird⁶⁾. Allein der folgende Satz, der die Einsetzung eines besonderen Gerichtshofes zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden bestimmt, zeigt deutlich, daß man nur die Bestimmung der Grenzlinie zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden der Gesetzgebung vorbehalten wollte. Dagegen ist in Art. 96 nicht ausgesprochen, daß die Bestimmung der Zuständigkeit jeder einzelnen Verwaltungsbehörde durch Gesetz erfolgen muß.

In der Organisation liegt sachlich eine Vereinigung zweier verschiedenen Richtungen der Staatsstätigkeit. Die Bestimmung der Zuständigkeit der Behörden ist eine Rechtsvorschrift. Sie besagt ein für allemal, welche Geschäfte die Behörde zu erledigen verpflichtet ist, in welchen Sachen die Staatsangehörigen sich an die Behörde zu wenden berechtigt sind. Sie knüpft also an das Vorkommen gewisser Fälle die Rechtsfolge, daß sie von einer bestimmten Behörde zu erledigen sind. Dagegen ist die Bildung der Behörde keine Rechtsvorschrift⁷⁾. Man kann nicht sagen, es würde nur bestimmt, wie die Behörde gebildet werden solle. Es kann zwar zu der Organisation eine Ausführungsverordnung ergehen. Namentlich muß stets die Ernennung

⁵⁾ Seydel, Wahr. St.-R., Bd. 3, S. 547.

⁶⁾ Vgl. Sten. Ber. 1867—68, Bd. 1, S. 472, 1877—78, S. 1933 ff.

⁷⁾ Diese Ansicht wird jetzt auch vertreten von Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 387. Er steht jedoch im Anschlusse an die bereits widerlegte Auffassung Labands in der Bestimmung der Zuständigkeit nur dann eine Rechtsnorm, wenn in ihr die Verleihung eines Imperiums liegt, also sich nicht nur innerhalb der Verwaltung hält, sondern sich auch an die Staatsangehörigen wendet.

der Beamten für die neue Behörde erfolgen. Die Bildung der Behörde liegt aber nicht in der Ausführungsverordnung, sondern in der Organisationsanordnung selbst. Diese setzt keinerlei tatsächlichen Zustand voraus, an den sie Rechtsfolgen anknüpft, sondern sie stellt im Gegenteile einen tatsächlichen Zustand, den Bestand einer Behörde, her. In der Bildung der Behörde liegt daher lediglich eine tatsächliche Anordnung. Um ein Beispiel zu erwähnen, ist die Bildung eines neuen Amtsgerichtes erfolgt, sobald der Landtag die betreffende Gesetzesvorlage erledigt, und der König das Gesetz erlassen hat. Das Amtsgericht als Behörde ist mit diesem Augenblicke vorhanden, auch wenn noch kein Beamter ernannt ist. Ebenso wenig als eine einmal organisierte Behörde aufhört zu bestehen, wenn die zu ihr bisher gehörigen Beamten sämtlich gestorben oder versetzt sind, ist der Bestand der Behörde von ihrer Besetzung bedingt.

In der Organisation einer Behörde liegt also der Erlaß einer Rechtsnorm, die Bestimmung der Zuständigkeit, und einer tatsächlichen Anordnung, die Bildung der Behörde. Wäre wirklich der Erlaß von Rechtsnormen nach preussischem Staatsrechte ausschließlich der Gesetzgebung, der Erlaß tatsächlicher Anordnungen, soweit sie der Gesetzgebung nicht vorbehalten sind, der Regierung überlassen, so müßte sich diese Verschiedenheit hier zeigen. Dem Könige allein müßte die Bildung der Behörden, dem Könige nach vorheriger Zustimmung des Landtages die Bestimmung ihrer Zuständigkeit gebühren. Daß dies praktisch undurchführbar, daß die Bildung der Behörde und die Bestimmung ihrer Zuständigkeit gar nicht zu trennen, gleichzeitig mit letzterer wenigstens die obersten Grundsätze über die Bildung aufzustellen sind, beweist die Unmöglichkeit einer Verteilung der Organisation zwischen Regierung und Gesetzgebung, während sie doch nicht zu umgehen wäre, falls das unterscheidende Merkmal zwischen Regierung und Gesetz als materielles aus dem Inhalte der betreffenden Staatsakte geschöpft wäre.

Die Verfassungsurkunde nimmt nun nicht den Standpunkt ein, daß die Organisation aller und jeder Behörden oder wenigstens die Bestimmung ihrer Zuständigkeit nur durch Gesetz erfolgen dürfe. Wenn Art. 110 der Verfassungsurkunde bestimmt: „Alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bleiben bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Tätigkeit“, so sind damit nur solche Behörden gemeint, für welche überhaupt organische Gesetze

vorgesehen sind. Unter organischen Gesetzen können aber nur die in der Verfassungsurkunde vorgesehenen Gesetze verstanden werden. Der Art. 110 sagt also gar nicht, daß die Behörden nur durch Gesetz organisiert werden können, sondern, daß, soweit die Organisation einem Gesetze vorbehalten ist, die bestehenden Behörden bis zum Erlasse dieser Gesetze erhalten bleiben⁸⁾. Die Verfassungsurkunde hat nun die Organisation der Behörden weder ausschließlich dem Gebiete der Gesetzgebung noch dem der Regierung zugewiesen. Sie wählt auch hier die kasuistische Methode, indem sie die Organisation einzelner Behörden dem Gesetze vorbehält und damit die der anderen der freien königlichen Entscheidung überläßt. Dem Gesetze vorbehalten ist die Organisation der Gerichte (Art. 89, 91 B.-U.), eine Bestimmung, die allerdings gegenwärtig durch das Reichsrecht hinfällig geworden ist, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden (Art. 96), der Oberrechnungskammer (Art. 104) und die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen (Art. 105). Andere Behörden, z. B. die der Amtsbezirke, sind demnächst im Wege der Gesetzgebung errichtet worden und können somit, da nur das Gesetz ein bestehendes Gesetz abzuändern vermag, nicht anders als durch ein neues Gesetz eine anderweite Organisation erfahren.

Soweit nun die Behördenorganisation nicht durch ein Gesetz erfolgen muß, ist sie Sache der Regierungsverordnung. Ueber diese Art der Organisation ist hier noch besonders zu handeln. Die Schranke des königlichen Organisationsrechtes bildet wie die des königlichen Regierungsrechtes überhaupt das Gesetz. Der König allein kann also keine Behörde organisieren, deren Organisation der Gesetzgebung überwiesen ist. Diese Folge ist eigentlich selbstverständlich. Der König

⁸⁾ Diese Auffassung ist die in Theorie und Praxis herrschende. Vgl. die Reden des Dr. Achenbach im Abgeordnetenhaus am 4. Dezember 1868, Sten. Ber. S. 436, des Regierungskommissars v. Wolff und des Grafen Eulenburg im Herrenhaus am 30. Januar 1869, Sten. Ber. S. 171, 188, des Dr. Windthorst im Abgeordnetenhaus am 27. März 1878, Sten. Ber. S. 1993; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 425, 429; Arndt, Verordnungsrecht, S. 151. Mit dem Worte „Gesetz“ in Art. 110 ist das erste Mal der landrechtliche, vor Erlaß der B.-U. bestehende Gesetzesbegriff, das zweite Mal der rein formelle Gesetzesbegriff der B.-U. zu verstehen. Auch das erste Mal ist das Wort Gesetz nicht gleichbedeutend mit Rechtsnorm gebraucht.

darf aber auch nicht einer von ihm organisierten Behörde eine Zuständigkeit geben, welche in die gesetzlich organisierter Behörden eingreift. Denn darin würde eine Abänderung des Gesetzes liegen. Schon hieraus ergibt sich, daß es unzulässig wäre, einer durch Verordnung gebildeten Behörde Geschäfte zuzuweisen, die bisher zur Zuständigkeit der Gerichte gehörten, da die Gerichte gesetzlich organisierte Behörden sind. Art. 96 der Verfassungsurkunde erachtet es aber für nötig, diesen selbstverständlichen Grundsatz noch ausdrücklich auszusprechen, indem er die Bestimmung der Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden der Gesetzgebung zuweist. Innerhalb dieser gesetzlichen Schranken hat aber der König die Organisation der Behörden zu bestimmen.

Frei betätigt werden kann das gesetzlich nicht gebundene königliche Organisationsrecht freilich nur, soweit die neue Organisation nicht die Anwendung besonderer Geldmittel erfordert, z. B. die Medizinalangelegenheiten werden vom Kultusministerium auf das Ministerium des Innern übertragen. Sind dagegen für die neue Organisation neue Geldmittel notwendig, z. B. es sollte etwa ein besonderes Medizinalministerium mit eigenem Minister gebildet werden, so bedarf es für die neue Position des Ausgabeetats der Zustimmung des Landtages. Die Organisation selbst ist und bleibt Sache der Regierung, aber ihre praktische Durchführung ist vom Etatsgesetze abhängig. Der Landtag hat daher bei der Organisation wenigstens mittelbar mitzuwirken, indem er sie ermöglicht⁹⁾.

Die hier aufgestellten Grundsätze sind im wesentlichen unbestritten¹⁰⁾. Es kann jedoch im einzelnen Falle zu Zweifeln Veranlassung vorliegen, welche Behörden auf Gesetz beruhen und demnach nur durch Gesetz eine andere Organisation erhalten können, und welche

⁹⁾ Das Gegenteil stand in der 1. Aufl., nämlich die Verpflichtung des Landtages, die Mittel als gesetzlich notwendige Ausgaben zu bewilligen und das Recht der Regierung, die Mittel auch ohne Bewilligung zu verwenden. Aber gesetzlich notwendig wird die Ausgabe erst durch die erstmalige Einstellung in das Etatsgesetz, also durch die erste Bewilligung des Landtages. Vgl. im Verwaltungsrechte den Abschnitt über das Etatsrecht.

¹⁰⁾ Auch bei der preussischen Ministerkrise vom März 1878 wurde nur die politische Forderung ausgesprochen, daß die Organisation aller Behörden durch Gesetz erfolge.

Behörden dem freien königlichen Organisationsrechte unterworfen sind. Insbesondere besteht eine solche Streitfrage hinsichtlich der Organisation der preussischen Ministerien.

Die eine Ansicht nimmt sie für die königliche Verordnung in Anspruch, indem sie ausführt, dem Könige stehe die Ernennung und Entlassung der Minister zu, er habe demnach auch das Recht, die Organisation der Ministerien zu bestimmen, diese dürfe somit nicht durch Gesetz festgestellt werden¹¹⁾. Daß diese Schlussfolgerung ganz haltlos ist, bedarf kaum einer weiteren Ausführung¹²⁾. Denn wieso aus dem königlichen Ernennungs- und Entlassungsrechte der Beamten auch das Recht der Organisation der Behörden, für welche die Beamten ernannt werden, folgen soll, ist unverständlich. Der König ernennt und entläßt auch alle Justiz- und Verwaltungsbeamten, und doch muß die Organisation der betreffenden Behörden durch Gesetz geschehen. Ebenso ungerechtfertigt ist der zweite Schluß, daß, wenn die Organisation einer Behörde durch Verordnung erfolgen könne, sie nicht durch Gesetz erfolgen dürfe. Es steht nirgends ein verfassungsmäßiges Hindernis im Wege, daß der König zu einer Verordnung, die er einseitig erlassen dürfte, die Zustimmung des Landtages fordert und erhält, und das Gesetz ist doch nichts anderes als eine mit Zustimmung des Landtages erlassene Verordnung.

Die entgegengesetzte Ansicht, wonach die Organisation der Ministerien nur durch Gesetz erfolgen darf¹³⁾, stellt sich auf den durchaus richtigen Standpunkt, daß die Organisation derjenigen Behörden der Gesetzgebung vorbehalten ist, die ursprünglich durch Gesetz organisiert sind. Es ist ihr jedoch nicht beizustimmen, wenn sie die für die Ministerialorganisation grundlegende königliche Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preussischen Monarchie¹⁴⁾ nach der Form ihres Zustandekommens, nach der Art ihrer Publikation und nach ihrem materiellen Inhalte für ein Gesetz erachtet. Alles dies trifft nicht zu. Allerdings schrieb des A. L.-R. Einl. §§ 7 ff. für Gesetze eine besondere Art des Zu-

11) Vgl. die Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses 1878—79, Bd. 1, S. 147 ff.

12) Ich freue mich, hier selbst einmal mit v. Nö n n e, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 429, genau derselben Ansicht zu sein.

13) v. Nö n n e a. a. O. S. 428.

14) G.-S. 1810, S. 3 ff.

standekommens, nämlich die Vorberatung durch die Gesetzkommission, vor. Diese Bestimmungen wurden jedoch hinfällig, da im Jahre 1808 die Gesetzkommission tatsächlich aufhörte zu bestehen. Im Jahre 1810 bestand also eine besondere Form des Zustandekommens für Gesetze nicht. Die Verkündigung kann ebenfalls nicht entscheidend sein. Denn wenn auch nach § 10 Einl. U. L.=N. Gesetze ihre rechtliche Verbindlichkeit erst mit der Verkündigung erhalten, so wäre doch der umgekehrte Schluß, daß alle verkündeten und rechtlich verbindlichen Anordnungen Gesetze sind, keineswegs gerechtfertigt. Im Gegenteile sollen nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810¹⁵⁾ nicht nur die Gesetze, sondern auch die Verordnungen, soweit sie mehr als ein Regierungsdepartement betreffen, durch die Gesetzsammlung verkündet werden. Endlich ist die Verordnung nach ihrem Inhalte kein Gesetz. Ueber die Gesetzes-eigenschaft kann nur das zur Zeit ihres Erlasses geltende Recht, der § 7 Einl. U. L.=N., entscheiden. Hiernach sind aber nur diejenigen Verordnungen, welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmen oder die gemeinen Rechte abändern, ergänzen oder erklären, als Gesetze anzusehen. Daß die Organisation der Ministerien die besonderen Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsangehörigen nicht berührt, ist selbstverständlich, mag man auch unter diesen besonderen Rechten und Pflichten verstehen, was man will. Die Organisation der Ministerien war aber weiter vor dem Jahre 1810 nicht durch die gemeinen Rechte bestimmt, eine Neuorganisation enthielt somit keine Abänderung, Ergänzung oder Erklärung. Hiernach ist die Organisationsverordnung vom 27. Oktober 1810 nicht als Gesetz, sondern als Verordnung anzusehen. Die Organisation der Ministerien fällt also nicht in das Gebiet der Gesetzgebung, sondern in das der Regierung¹⁶⁾.

Endlich hat man noch behauptet, daß, wenn durch Gesetz einer Behörde bestimmte Funktionen übertragen seien, eine Aenderung in der Organisation nur durch Gesetz erfolgen könne, da die Organisationsänderung zugleich eine Gesetzesänderung enthalte. Diese Schlussfolgerung ist nicht ganz von der Hand zu weisen, trifft aber den Kernpunkt der Sache nicht. Hat ein Gesetz zum Inhalte die Bestimmung der Zuständigkeit der Behörden, so ist es ein Organisationsgesetz, unter-

¹⁵⁾ G.-S. 1810, S. 1.

¹⁶⁾ Zahlreiche praktische Beispiele der Organisation der Ministerien durch Verordnung nach Erlass der Verfassungsurkunde siehe bei *W n e i s t*, Gesetz und Budget, S. 43 ff.

liegt daher der Abänderung nur durch Gesetz. Eine Abänderung der Bestimmungen der Kreisordnung über die Zuständigkeit der Amtsvorsteher kann nur durch Gesetz erfolgen, obgleich kein Verfassungsartikel die Organisation der Amtsbezirke der Gesetzgebung vorbehält. Hat dagegen ein Gesetz einen ganz anderen Inhalt als die Organisation von Behörden, handelt es sich z. B. um ein Eisenbahn- oder Berggesetz, welches gewisse Obliegenheiten einem bestimmten Minister überweist, so ist es einzig als Absicht des Gesetzgebers anzusehen, daß diese Aufgaben dem betreffenden Ressortchef zustehen sollen. Unzulässig würde daher die Uebertragung dieser Befugnisse im Verordnungswege an eine Provinzialbehörde oder einen anderen Minister, der nicht Ressortchef ist, z. B. den Kriegs- oder Kultusminister, sein. Geht dagegen die oberste Verwaltung der Eisenbahnen an einen anderen Minister über, so ist die Mitübertragung der gesetzlichen Befugnisse an diesen Minister als Wille des Gesetzgebers anzusehen. Es bedarf hierzu keines neuen Gesetzes, man kommt zu diesem Ergebnisse auf dem Wege der Auslegung des augenscheinlichen Willens des Gesetzgebers¹⁷⁾. Trotzdem ist es üblich, in diesen Fällen die Uebertragung der Zuständigkeiten durch ein besonderes Gesetz auszusprechen.

Von der Behördenorganisation wesentlich verschieden ist die Befugnis des Königs, alle Stellen des Staatsdienstes zu besetzen, soweit nicht das Gesetz ein anderes verordnet (Art. 47 B.-U.). Die Ernennung der Beamten zu bestimmten Aemtern ist keine Organisation dieser Aemter, setzt sie vielmehr voraus. Die Ernennung ist also eine besondere, von der Organisation verschiedene Regierungshandlung.

§ 75. Das Recht, Aemter, Titel und Ehren zu verleihen¹⁾.

1. **Aemterverleihung.** Wenn ein Amt oder eine Behörde organisiert ist, können die Beamten zur Verwaltung des Amtes ernannt werden. Die Personen zu bestimmen, welche als Organe des

¹⁷⁾ Die Frage kam zur Erörterung im preussischen Abgeordnetenhaus 1878 gelegentlich der beabsichtigten Aenderungen der Ministerialressorts. Die Verwirrung der staatsrechtlichen Begriffe auf allen Seiten des Hauses gab damals die Veranlassung zu der *Onestischen* Schrift „Gesetz und Budget“. Vgl. daselbst S. 70 ff. die vortrefflichen Ausführungen über die Bedeutung der gesetzlichen Uebertragung von Funktionen an einzelne Minister, wo der Verfasser auf Grund eines umfassenden Materials aus der preussischen, französisch-belgischen und englischen Praxis zu demselben Ergebnisse kommt, wie oben der Text.

¹⁾ Vgl. v. *Rönné*, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 431.

Staates einzelne Zweige der Staatstätigkeit ausüben sollen, kann nun niemand anders als dem Inhaber der Staatsgewalt, d. h. dem Könige, zustehen. Das U. L.-R. II, 13 § 7 erklärt daher die Befugnis zur Verleihung von Staatsämtern für ein dem Oberhaupte des Staates gebührendes Majestätsrecht.

Daraus folgt, daß alle Aemterverleihung vom Könige als Inhaber der Staatsgewalt ausgeht und präsumtiv, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, auch von ihm frei ausgeübt wird. Aber über die Ausübung dieses Rechtes der Aemterverleihung im einzelnen folgt daraus nichts. Ausübung eines Rechtes ist es auch, wenn der Berechtigte es durch einen anderen ausüben läßt. Die Ausübung der Aemterverleihung kann nun Organen des Staates entweder für einen bestimmten Fall oder für einzelne Arten von Aemtern übertragen werden. Diese letztere allgemeine Uebertragung kann durch Gesetz oder durch Verordnung erfolgen. Beide Arten der Uebertragung stehen sich ihrem Wesen nach vollständig gleich. Der Unterschied besteht nur darin, daß die gesetzliche Uebertragung nicht durch einseitigen Akt des Herrschers zurückgenommen werden darf. Dagegen ist das Gesetz nicht weniger eine Willenserklärung des Königs als Inhabers der Staatsgewalt wie die Verordnung. Wenn der König durch Gesetz die Aemterbesetzung einem Staatsorgane überträgt, so verleiht er nicht das Recht, denn alle Rechte des Staates sind unveräußerlich, sondern nur die Ausübung des Rechtes. Der König selbst übt das Recht der Aemterverleihung aus, indem er die Befugnis zur Bestellung gewisser Arten von Beamten Organen des Staates überträgt, sei es, daß die Uebertragung durch Gesetz, sei es, daß sie durch Verordnung ein für allemal stattfindet.

Diesem, dem monarchischen Staatsrechte allein entsprechenden Verhältnisse gibt Art. 47 der Verfassungsurkunde Ausdruck durch die Bestimmung: „Der König besetzt alle Stellen im Heere sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet.“

Das ist die besondere Anwendung des für die monarchische Regierung allgemein maßgebenden Grundsatzes, daß die Vermutung für die freie Ausübung des monarchischen Rechtes spricht, die Beschränkung besonderer Begründung durch Gesetz bedarf.

Ein anderes verordnet das Gesetz insbesondere für die Aemter der Kommunal- und Selbstverwaltung, entweder Wahl durch repräsen-

tative Körperschaften, wobei das staatliche Ernennungsrecht sich zum Bestätigungsrechte abschwächt oder ganz fortfällt, oder Ernennung durch eine unmittelbare oder mittelbare Staatsbehörde.

Grundsätzlich hat der Monarch zu allen Aemtern des Staatsdienstes zu ernennen, die Betätigung des Rechts im einzelnen bedarf keiner gesetzlichen Grundlage²⁾. Doch auch soweit der Monarch das Ernennungsrecht hat, braucht er es nicht selbst auszuüben, sondern kann er es an oberste oder Provinzialbehörden übertragen. In Preußen ernennt der König im allgemeinen nur die Beamten bis zum Räte 4. Klasse abwärts, ausnahmsweise auch die Amts-, Land- und Handelsrichter, die Ernennung der mittleren und unteren Beamten ist delegiert³⁾.

Mit der Verleihung des Amtes ist regelmäßig verknüpft die Beilegung des entsprechenden Titels als Amtsbezeichnung. Wer das Amt überträgt, hat daher auch den Amtstitel beizulegen, der Monarch, wenn von ihm die Ernennung ausgeht, die oberste oder Provinzialbehörde, wenn ihr die Ernennung übertragen war, die Kommunalbehörde, wenn ihr gesetzlich die Stellenbesetzung zustand.

Selbstverständlich ist es, daß die königliche Ernennung eines Beamten wie jeder andere Regierungsakt der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf. Man hat jedoch eine Ausnahme von dieser Regel für den Fall aufstellen wollen, daß das abtretende Ministerium die Gegenzeichnung für die Ernennung des neuen Ministeriums verweigere⁴⁾, da sonst der König überhaupt kein neues Ministerium ernennen könne. Mit Recht ist jedoch dieser Auffassung entgegengehalten worden, daß einer Gegenzeichnung der Ernennung durch das neue Ministerium selbst rechtlich nichts im Wege stehe⁵⁾. Uebrigens ist es keineswegs in das Belieben der Minister gestellt, einen königlichen

²⁾ Umgekehrt belgische Verfassung: Art. 66: „Il (d. h. der König) confère les grades dans l'armée.“

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi“.

³⁾ Verordnung vom 27. Oktober 1810 nebst zahlreichen Ergänzungen. Vgl. die Einzelheiten im Beamtenrechte.

⁴⁾ So Verber § 33, N. 2.

⁵⁾ G. Meyer, St.-R., § 84.

Regierungsakt gegenzuzeichnen oder nicht. Die Berufung auf die politische Verantwortlichkeit kann hier nicht Platz greifen, da sie mit ihrem Rücktritte erlischt.

Der König übt das Recht der Aemterbesetzung wie jedes andere Regierungsrecht nur innerhalb der gesetzlichen Schranken. Sind daher durch Gesetz für einzelne Arten von Beamten gewisse wesentliche Erfordernisse aufgestellt, wie dies namentlich hinsichtlich der richterlichen Beamten der Fall ist, so wäre jede Ernennung einer Person, welche diese Erfordernisse nicht erfüllt, gesetzwidrig. Die Erfordernisse selbst sind jedoch, da sie in den Personen der Organe des Staates vorhanden sein müssen, im Verwaltungsrechte zu behandeln.

2. Titelverleihung. Geschichtlich hat sich in Deutschland besonders seit dem 17. Jahrhundert ein von dem Amtswesen relativ losgelöstes Titelwesen entwickelt. Dies geschah entweder, indem man die früheren Titel von Zentralbehörden, die zu Provinzialbehörden herabgedrückt waren, beibehielt (Geheime Räte und daher der Gegensatz der Wirklichen Geheimen Räte), oder indem man Titel untergegangener Aemter weiter verlieh (Kommerzienrat, Rechnungsrat, Kanzleirat, Kommissionsrat, sämtlich durch „Geheim“ potenzierbar).

Das Recht zur Titelverleihung ist geschichtlich ein monarchisches, da es sich um ursprüngliche Amtsbezeichnungen von untergegangenen landesherrlichen Aemtern handelte. Es ist aber auch durch das positive Recht bestätigt im A. L.-N. II, 13 § 7 im ausschließlichen Rechte des Königs, Standeserhöhungen und Würden zu verleihen, und in Art. 50 Abs. 2 der Verfassungsurkunde in seiner Befugnis zur Verleihung von mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen.

Selbstverwaltungsbehörden haben ein Recht der Titelverleihung nur ausnahmsweise, soweit es ihnen gesetzlich beigelegt ist (Stadtältester). Außerdem kann der Monarch sein Recht der Titelverleihung delegieren (Professortitel an den Kultusminister, Magistratsrat an den Berliner Magistrat).

Der bloße Titel kann Beamten wie nicht Beamten beigelegt werden. Erfolgt die Beilegung eines höheren Titels regelmäßig an einen bestimmten Prozentsatz von Beamten einer gewissen Art nach längerer Dienstzeit, so daß der Titel gewissermaßen ersitzungsfähig ist, falls der Beamte sich nichts hat zuschulden kommen lassen, so spricht man von einem Charakter (Amts- und Landgerichtsräte, Gymnasialprofessoren). Wird dagegen der Titel Beamten oder Nicht-

beamten ohne Rücksicht auf ein Amt beigelegt, so ist er Präbikat (Professortitel)⁶⁾.

Ein besonderer Ausfluß des monarchischen Titelverleihungsrechtes ist die Verleihung akademischer Grade. Sie steht nach einer entsprechenden Prüfung oder ehrenhalber den Hochschulen zu, denen das Recht vom Könige besonders verliehen ist. Aber es handelt sich um ein vom Monarchen verliehenes Recht. Die Promotion erfolgt sub auspiciis et autoritate regis. Es ist deshalb ungehörig, wenn eine Universität den eigenen Landesherren zum Doktor promoviert. Es bedeutet das genau dasselbe, als wollte ihm der Kultusminister das Präbikat als Professor beilegen.

Die Eigentümlichkeit der akademischen Titel besteht nur darin, daß die Ausübung der Verleihung in vollem Umfange auf die vom Monarchen damit beliehenen Hochschulen übergegangen, und dem Monarchen kein Verleihungsrecht im einzelnen Falle verblieben ist. Allerdings nahmen früher Kaiser und Papst als Quelle des Promotionsrechtes für sich die Befugnis in Anspruch, Doktoren zu kreieren, sog. Doctores bullati, die sich wegen wissenschaftlicher Minderwertigkeit keines besonderen Ansehens erfreuten. Dieses Recht ist aber auf die deutschen Landesherren nicht übergegangen. Die ausschließliche Ausübung des Promotionsrechtes durch die damit beliehenen Hochschulen kann man als festes Gewohnheitsrecht bezeichnen.

Als Regierungsakte bedürfen auch Titelverleihungen der ministeriellen Gegenzeichnung und amtlichen Veröffentlichung, wenigstens, wenn sie dem Staate und seinen Behörden gegenüber Wirksamkeit erlangen sollen⁷⁾. Eine Ausnahme ist höchstens zuzugestehen für reine Hoftitel, obgleich auch sie sich des staatlichen Titelschutzes erfreuen.

Aus dem ausschließlichen Titelverleihungsrechte des Monarchen folgt endlich, daß von einer fremden Staatsgewalt an inländische Staatsangehörige verliehene Titel nur mit königlicher Genehmigung geführt werden dürfen. Die Genehmigung wird gewöhnlich mit der

⁶⁾ Die Terminologie ist die im Geschäftsbereiche des Kultusministeriums übliche. Es ist jedoch anzuerkennen, daß der Sprachgebrauch schwankt. So wird noch immer der Charakter als Kommerzienrat verliehen, obgleich es sich um ein Präbikat handelt.

⁷⁾ Ernennung des früheren Unterstaatssekretärs Gruner zum Wirkl. Geh. Räte 1877 ohne ministerielle Gegenzeichnung. Vgl. W i s m a r c k, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2, S. 198 ff.

Maßgabe erteilt, daß bei Führung des Titels die fremdherrliche Verleihung kenntlich gemacht werden muß.

Auch auswärtige Dokortitel, die bis in die neuere Zeit freigegeben waren, fallen in den Bannkreis der ausschließlichen königlichen Titelverleihung. Auswärtige Dokortitel einer Hochschule des Deutschen Reiches können auch ferner unbeaufstandet geführt werden. Dagegen bedarf es für Führung ausländischer Dokortitel der Genehmigung, deren Erteilung dem Unterrichtsministerium übertragen ist⁸⁾.

3. **Sonstige Auszeichnungen.** Hierher gehört namentlich die Verleihung des Adels, die schon anderweit erörtert ist (§ 15), aber auch die sonst dem Monarchen vorbehaltene Verleihung von gewissen Würden (Kammerherr, Evangelischer Domherr). Auch das Hoflieferanten-Prädikat, das nicht nur der Monarch, sondern jeder, der einen Hofstaat führt, also auch Prinzen, verleihen können, ist hierher zu rechnen. Fremde Prädikate bedürfen der Genehmigung, über ihre Zulassung befindet nach einem N. Erlasse von 1868 das Hausministerium.

4. **Ordensverleihung⁹⁾.** Der Ursprung der Orden liegt in den religiösen Mönchs- und Nonnenorden der katholischen Kirche. Nach ihrem Vorbilde entstanden in den Kreuzzügen die drei Ritterorden der Templer, Johanniter und vom deutschen Hause zum Kampfe gegen die Ungläubigen. Sie blieben religiöse Zweckgenossenschaften, trugen aber das ritterliche Element in das Ordenswesen. Das äußere Zeichen der Zugehörigkeit, die nur nach besonderer Prüfung der Würdigkeit gewährt wurde, war das Ordenskreuz. Die in ähnlicher Weise auch auf der iberischen Halbinsel entstandenen Ritterorden wurden 1476 von den katholischen Königen Ferdinand und Isabella monarchisiert, indem sie sich zu erblichen Großmeistern erklärten und damit maßgebenden Einfluß über die Aufnahme neuer Mitglieder gewannen. Damit erhielt das Ordenswesen seine monarchische Spitze. Andere

⁸⁾ Verordnung vom 7. April 1897 — G.-S. 1897, S. 99.

⁹⁾ Vgl. Friedrich Karl v. Moser, Das Deutsche Hofrecht, 2 Teile, Frankfurt und Leipzig 1754 ff., Bd. 2, Buch 2, Kap. 2, „von den Ritterorden deutscher Höfe“; Heffter bei Bluntschli und Brater, Staatswörterbuch, Bd. 7, Stuttgart und Leipzig 1862, S. 381 ff.; M. v. Mohl, Politik, Bd. 1, Tübingen 1862, S. 155 ff.; Vornhals, Ordensrittertum im Mittelalter und in der Gegenwart im deutschen Ordensalmanach, Berlin 1904/5.

Fürsten stifteten geradezu neue Ordensgenossenschaften, so Heinrich IV. von England 1399 den Bathorden, Philipp von Burgund 1430 den Orden vom goldenen Bließe und Kurfürst Friedrich II. von Brandenburg 1443 den Schwanenorden oder die Ritterbrüderschaft unserer lieben Frauen auf dem Berge bei Alt-Brandenburg zur Pflege der ritterlichen Ideale des Mittelalters¹⁰⁾. Festgehalten wurde jedoch stets, daß jeder Orden eine Genossenschaft zur Verfolgung bestimmter Zwecke bilde, wenn auch die Aufnahme in den Orden als besondere Auszeichnung galt. Freilich verschwand der religiöse Gesichtspunkt immer mehr und trat statt dessen der ritterlich-höfische in den Vordergrund, so besonders im 18. Jahrhundert z. B. bei der Stiftung des preussischen Schwarzen Adlerordens 1701.

Eine Umwälzung in dem ganzen Ordenswesen vollzog sich dagegen mit der Stiftung des französischen Ordens der Ehrenlegion durch Napoleon als ersten Consul der französischen Republik im Jahre 1802. Dieser Orden war keine Vereinigung zu bestimmten Zwecken, sondern hatte lediglich den Charakter der Auszeichnung. Er zerfiel deshalb auch in verschiedene Klassen, die je nach dem Verdienste des einzelnen verliehen werden sollten. Dieses Vorbild machte seinen Einfluß auch auf die älteren, schon bestehenden Orden geltend, die mehr und mehr den Charakter der bloßen Auszeichnung gewannen. Insbesondere wurde 1810 der früher markgräfllich brandenburgische, später königlich preussische rote Adlerorden durch Einführung von Klassen umgestaltet.

Die Orden sollten nach dem Edikte vom 18. Januar 1810¹¹⁾ in zwei Hauptabteilungen zerfallen, von denen die eine das ausgezeichnete Verdienst um den Staat im allgemeinen, die zweite das im Kampfe gegen den Feind erworbene Verdienst belohnen sollte. Durch neuere Ordensstiftungen ist jedoch dieser Unterschied wieder verwischt worden.

Im wesentlichen denselben Charakter wie die Orden haben die Ehrenzeichen, doch machen sie den damit Beliehenen nicht zum Ritter, sondern nur zum Inhaber.

¹⁰⁾ Eine Wiederbelebung des Schwanenordens wurde durch königliches Patent vom 24. Dezember 1843 (G.-S. 1843, S. 411) von König Friedrich Wilhelm IV. zwecks Linderung physischer und moralischer Leiden durch die Vereinigung angeordnet. Die Wiederherstellung des Ordens hat jedoch tatsächlich nicht stattgefunden.

¹¹⁾ G.-S. 1806—1810, S. 213.

Die derzeit bestehenden preussischen Orden sind folgende:

- a) Der schwarze Adlerorden, gestiftet bei Annahme der Königswürde im Jahre 1701¹²⁾;
- b) der königliche Hausorden von Hohenzollern¹³⁾;
- c) der Luifenorden¹⁴⁾;
- d) der rote Adlerorden¹⁵⁾;
- e) der Orden pour le mérite, 1740 von Friedrich dem Großen gestiftet, zerfällt gegenwärtig in zwei Klassen, in die militärische Klasse¹⁶⁾ und die Friedensklasse für Wissenschaften und Künste¹⁷⁾;
- f) der Wilhelmsorden¹⁸⁾;
- g) der Verdienstorden der preussischen Krone¹⁹⁾;
- h) der Orden des eisernen Kreuzes²⁰⁾;
- i) der Kronenorden²¹⁾.

Einen besonderen Charakter hat der St. Johanniterorden, jetzt Balley Brandenburg des ritterlichen Hospitaliterordens von St. Johannes zu Jerusalem²²⁾. Dieser Orden ist auch jetzt noch keine

¹²⁾ Vgl. Edikt vom 18. Januar 1701 bei Mylius C. C. M. VI, Nachtr. S. 13.

¹³⁾ Statuten vom 23. August 1851 (G.-S. 1851, S. 671), Erweiterungsurkunde vom 18. Oktober 1861 (G.-S. 1862, S. 11).

¹⁴⁾ Stiftungsurkunde vom 3. August 1814 (G.-S. 1814, S. 70), Patent vom 15. Juli 1850 betreffend die Erneuerung des Luifenordens (G.-S. 1850, S. 355), Urkunde vom 30. Oktober 1865 betreffend die Erweiterung des Luifenordens (G.-S. 1865, S. 1025).

¹⁵⁾ Ursprünglich Orden der fränkischen Hohenzollern. Bestätigungsurkunde vom 12. Juni 1792 (N. C. C. IX, S. 1039) und die Erweiterungsurkunden vom 18. Januar 1810, 18. Januar 1830, 22. Januar 1832, 17. Januar 1845 und 18. Oktober 1861; Die Stiftungsurkunde vom 12. Juni 1892 (G.-S. 1892, S. 119) fügt als besondere Auszeichnung die königliche Krone hinzu.

¹⁶⁾ Erweiterungsurkunde vom 18. Januar 1810.

¹⁷⁾ Stiftungsurkunde vom 31. Mai 1812 (G.-S. 1812, S. 195).

¹⁸⁾ Stiftungsurkunde vom 18. Januar 1896 (G.-S. 1896, S. 7).

¹⁹⁾ Stiftungsurkunde vom 18. Januar 1901 (G.-S. 1901, S. 5).

²⁰⁾ Stiftungsurkunde vom 10. März 1813 (G.-S. 1813, S. 31), erneuert am 17. Juli 1870.

²¹⁾ Stiftungsurkunde vom 18. Oktober 1861 (G.-S. 1862, S. 9).

²²⁾ Errichtungsurkunde vom 23. Mai 1812 (G.-S. 1812, S. 109) und Erlass betreffend die Reorganisation des Ordens vom 15. Oktober 1852 (G.-S. 1853 S. 1).

Belohnung für erworbene Verdienste, sondern eine Vereinigung zur gemeinsamen Verfolgung bestimmter Zwecke. Die Aufnahme wird, allerdings nach vorheriger Prüfung der Würdigkeit des Aufzunehmenden, nur demjenigen gewährt, der für die Zwecke des Ordens einen jährlichen Beitrag zahlt.

Außer den Orden im engeren Sinne bestehen noch verschiedene Ehrenzeichen. Es sind dies das allgemeine Ehrenzeichen und das Kreuz dazu, das Verdienstehorenzeichen für Rettung aus Gefahren (Rettungsmedaille), die Kriegsgedenkmünze für die Jahre 1813/14 und 1815, das Dienstauszeichnungskreuz für Unteroffiziere und Gemeine, die Auszeichnung für pflichttreue Dienste in der Landwehr, die Denkmünze des hohenzollernschen königlichen Hausordens für Treue in den Gefechten 1848 und 1849, die Erinnerungskriegsgedenkmünze, das Düppeler Sturmkreuz, die Kriegsgedenkmünze für den Feldzug 1864, das Aisenkreuz, das Erinnerungskreuz für den Feldzug 1866, die Kriegsgedenkmünze für den Feldzug 1870/71, Rote Kreuz-Medaille, Erinnerungsmedaille von 1897, China-Medaille, Südwestafrika-Medaille.

Da allein dem Könige die Befugnis zusteht, Orden und Ehrenzeichen zu stiften und zu verleihen, so können von fremden Souveränen verliehene Ordensauszeichnungen nur mit Genehmigung des Königs getragen werden.

Von dem Grundsatz, daß nur Souveräne Orden verleihen können, besteht eine Ausnahme zugunsten des Fürsten von Hohenzollern. Ihm ist die Befugnis eingeräumt worden, den 1841 gestifteten fürstlichen Hausorden von Hohenzollern auch weiterhin zu verleihen, aber nur mit der in jedem einzelnen Falle einzuholenden Erlaubnis des Königs von Preußen.

Das Recht der Ordensverleihung steht als Regierungsrecht unter ministerieller Verantwortlichkeit, soweit die Verleihung nicht als Ausfluß der Kommandogewalt an Offiziere erfolgt. Daß die Befigurfunden nicht vom Könige unter ministerieller Gegenzeichnung ausgefertigt werden, ist dabei gleichgültig.

Mit Unrecht bezeichnet man die Befugnis zur Verleihung von Auszeichnungen als Ehrenrecht des Königs²⁵⁾. Darin liegt ein logischer Denkfehler. Der König erweist hier die Ehre, aber er hat sie nicht.

²⁵⁾ v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 210 ff.; S. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 165 ff.

Es handelt sich vielmehr um ein materielles Regierungsrecht, das für die Betätigung der Staatsgewalt unentbehrlich ist. Das zeigt sich unter der Regentschaft. Die bloßen Ehrenrechte bleiben dem regierungsunfähigen Könige. Die Befugnis zur Verleihung von Auszeichnungen geht als Regierungsrecht der Ausübung nach auf den Regenten über.

Bestritten ist es, ob der König verliehene Titel und Auszeichnungen wieder zurücknehmen kann²⁴). Dabei sind verschiedene Fälle zu unterscheiden.

Die Amtsbezeichnung ist der Ausfluß der Bekleidung eines Amtes. Dieses wie die Beamteneigenschaft kann nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen durch straf- oder disziplinargerichtliches Urteil entzogen werden. Damit ist auch eine anderweite Entziehung des Amtstitels als ausgeschlossen zu betrachten. Dasselbe gilt analog von dem Charakter, der einem Teile einer Beamtenklasse beigelegt wird. Er ist der höhere Amtstitel und daher auch nur mit der Beamten-eigenschaft entziehbar.

Der Adel, auch wenn er ein verliehener ist, muß gleichfalls als unentziehbar betrachtet werden. Denn das Adelsprädikat ist nach der einen Seite Bestandteil des Namens — wenn auch nicht nur dieses — und damit ein Privatrecht. Wenn wegen dieser seiner Namenseigenschaft der Adel nicht einmal durch Verbrechen verloren geht, so kann er erst recht nicht anderweitig entzogen werden.

Titel als Prädikate, Orden und sonstige Auszeichnungen konnte der absolute Monarch willkürlich entziehen, wie er auch die Beamten nach Belieben entlassen konnte. Hinsichtlich der Orden ist dies in dem Edikte vom 18. Januar 1810 ausdrücklich ausgesprochen. Hinsichtlich der Beamtenentlassung und damit der Entziehung der Amtstitel ist der Monarch jetzt beschränkt, im übrigen ist ihm sein Recht verblieben. Wenn Titel und Orden durch strafrichterliches Urteil ver-

²⁴) Dafür Braun, Die Zurückziehung von Titeln, Orden und Ehrenzeichen nach dem Verwaltungsrecht Preussens im Archiv für öffentliches Recht Bd. 16 (1901), S. 528 ff.; Subrich, Die Entziehung verliehener Ehrentitel in Preußen a. a. O. Bd. 22 (1907), S. 327 ff. vom Privilegienstandpunkte mit Einschränkungen; dagegen Laband, Das Recht der Titel in der Deutschen Juristenzeitung 1907, S. 201; v. Martitz, Der staatlich verliehene Ehrentitel (in der Festgabe für Wierle), Breslau 1910.

loren gehen können, so ist doch damit nicht gesagt, daß der Verlust nur auf diese Weise eintreten kann — ebenso wenig wie ein Beamter nur durch strafrichterliches Urteil seine Beamteneigenschaft verlieren kann. Um ein subjektives Privatrecht handelt es sich nicht. Auch beim Orden ist Gegenstand des Rechtes nicht der Besitz der Dekoration, sondern die Befugnis ihn zu tragen. Die Verleihung ist auch kein Privilegium, da mit ihr keine Durchbrechung der Rechtsordnung verbunden ist. Im übrigen spricht die Vermutung für die freie Ausübung des monarchischen Rechtes, die Beschränkung ist nicht zu erweisen. Ebenso sind akademische Titel zurücknehmbar, z. B. weil die Dissertation abgeschrieben war.

Die rechtmäßig erworbenen Ehrengewandungen werden strafrechtlich geschützt, indem nach § 360, Nr. 8 St.-G.-B. die unbefugte Führung von Orden, Ehrenzeichen, Titeln, Würden und Adelsprädikaten als Uebertretung mit Strafe bedroht ist²⁵⁾.

§ 76. Das Recht der Obergewalt¹⁾.

Die Tätigkeit der einzelnen Organe des Staates bedarf der Aufsicht. Diese wird in der Regel derart geübt, daß eine Behörde die anderen, ihr untergeordneten, überwacht, so daß schließlich alle unteren Behörden von den höchsten, den Ministerien, beaufsichtigt werden. Insofern die Aufsicht durch die Staatsorgane stattfindet, ist sie einer der wichtigsten Gegenstände des Verwaltungsrechtes. Die höchsten Behörden, die Ministerien, haben doch aber ebenfalls nur eine abgeleitete Gewalt. Sie wie der ganze Behördenorganismus unterliegen der Aufsicht des Herrschers, und dieses oberste, vom Herrscher selbst geübte Aufsichtsrecht ist im Regierungsrechte zu behandeln.

Der älteren Staatsrechtslehre machte die Stellung des Obergewaltsrechtes im Systeme viele Schwierigkeiten. Da die konstitutionelle

²⁵⁾ Unbefugte Führung der Bezeichnung als Postlieferant ist nach einer Entsch. des Kammergerichts vom 20. Januar 1890 nicht strafbar, da kein Titel vorliegt, kann aber nach der Entsch. des O.-B.-G. vom 5. Januar 1911 polizeilich untersagt werden. Das gilt auch von fremden, im Inlande nicht genehmigten Prädikaten.

¹⁾ Vgl. Müller §§ 358 ff.; Zachariä §§ 165 ff.; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 419 ff.; G. Schulze, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 266 ff.; Chr. A. Hermann, De jure supremæ inspectionis juris publici Germanici praecepta, Halae 1843.

Lehre in der Regierung nur die Ausführung der Gesetze sah, man sich aber doch der Ueberzeugung nicht verschließen konnte, daß die Oberaufsicht etwas anderes als Gesetzesausführung sei, so stellte man sie als besondere „Gewalt“ der Gesetzgebung und der Vollziehung gegenüber²⁾. Erkennt man dagegen in der Regierung nur die vom Könige selbst ausgeübte Staatsstätigkeit, so fällt unter diesen Begriff selbstverständlich auch die vom Könige persönlich geübte Aufsicht.

Die Oberaufsicht hat zum Inhalte die Kontrolle der Organe des Staates und der innerhalb seines Herrschaftsgebietes bestehenden öffentlichen Korporationen durch den König. In der Verfassungsurkunde steht nun von einem solchen Oberaufsichtsrechte des Königs kein Wort. Die Richtung, welche das gesamte Verfassungsrecht nur aus der Verfassungsurkunde entnimmt, als wenn vor ihrem Erlasse in Preußen überhaupt kein öffentliches Recht bestanden hätte, würde also an und für sich gar keine Veranlassung haben, dem Könige ein Oberaufsichtsrecht beizulegen. Aus der dem Könige verfassungsmäßig zustehenden vollziehenden Gewalt ergibt es sich keineswegs. Denn die Oberaufsicht findet nicht nur zwecks Vollziehung der Gesetze, sie greift auch Platz, wo keine gesetzlichen Bestimmungen bestehen, oder ihnen wenigstens nicht zuwidergehandelt wird. Dagegen ist das Oberaufsichtsrecht des Königs gesetzlich ausgesprochen in der verfassungsrechtlichen und deshalb im ganzen Staatsgebiete in Kraft stehenden Bestimmung des § 13, II, 13 A. L.-R.: „Alle im Staate vorhandene und entstehende Gesellschaften und öffentliche Anstalten sind der Aufsicht des Landesherren nach dem Zwecke der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung unterworfen.“ Hieraus ergibt sich, da eine spätere allgemeine gesetzliche Bestimmung über die Ausübung des Oberaufsichtsrechtes, insbesondere in der Verfassungsurkunde nicht ergangen ist, daß die Ausübung des Oberaufsichtsrechtes dem Landesherren zusteht. Er kann dieses Recht auch durch seine Organe ausüben lassen, dann wird die Regierungskontrolle zur Verwaltungskontrolle.

Gegenstand des königlichen Oberaufsichtsrechtes sind die innerhalb des Staatsgebietes bestehenden Gesellschaften und öffentlichen Anstalten. Hierunter können nur verstanden werden die Behörden, juristischen Personen und Vereine. Zweck der Aufsicht ist nur die Feststellung

²⁾ So Müller und Bachariä a. a. O., Maurenbrecher, Grundsätze des deutschen Staatsrechtes, §§ 41, 177 ff.

der Erhaltung der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Die Aufsichtstätigkeit darf daher nicht weiter gehen, als die Erreichung dieser Zwecke erfordert.

Die Obergewalt besteht in der Feststellung der Tatsache, ob die Zustände, deren Erhaltung oder Herstellung die Obergewalt sichern soll, vorhanden sind. Diese Tätigkeit vollzieht sich von seiten des Obergewaltigen in dem Verlangen nach einem Berichte über diese Zustände und in der Kenntnisaufnahme von diesem Berichte, von seiten des Obergewaltigten in der Berichterstattung nötigenfalls unter Vorlegung der Beweismittel. Die staatliche Herrschaftstätigkeit kommt zum Ausdruck in dem Befehle an die der Obergewalt unterworfenen Gesellschaften und Anstalten, dem Könige über ihre Verhältnisse Auskunft zu geben. Dieser Befehl ist eine tatsächliche Anordnung, zu deren Befolgung nötigenfalls durch Zwangsmittel genötigt wird. Die Berichterstattung und die Kenntnisaufnahme von den Berichten ist dagegen ebensowenig eine staatliche Herrschaftshandlung wie das Schreiben und Lesen irgend eines Briefes. Es ist ein rein außerhalb der rechtlichen Sphäre liegender Vorgang im Staatsleben, der sich jeder juristischen Erörterung entzieht. Die Obergewalt ist also ihrem rechtlichen Wesen nach die Befugnis zum Erlasse tatsächlicher Anordnungen, welche gewisse Gesellschaften und Anstalten zur Berichterstattung an den König über ihre Verhältnisse nötigen.

Nachdem der durch die tatsächliche Anordnung bezweckte Zustand, nämlich das Vorliegen eines genügenden Berichtes, hergestellt ist, so erscheint damit diejenige Regierungstätigkeit des Königs, welche man als Obergewalt bezeichnet, erschöpft. Wenn zur Erreichung der allgemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung noch weitere Maßregeln erforderlich sind, so liegt die Befugnis, diese zu treffen, nicht in dem Rechte der Obergewalt. Die Obergewalt beschränkt sich auf die Herbeischaffung einer Ermittlung darüber, ob ein gewisser Zustand vorhanden ist, sie erstreckt sich nicht auf die Herstellung dieses Zustandes, falls er nicht vorhanden ist. Zur Herstellung des erforderlichen Zustandes können verschiedene Maßregeln erforderlich sein, Regierungsakte jeder Art, wie Rechtsverordnungen, weitere tatsächliche Anordnungen, Ausführungsverordnungen, neue Behördenorganisationen, aber auch Akte der Gesetzgebung. Jedenfalls liegen alle diese Maßregeln außerhalb des Bereiches des Obergewaltrechtes.

Soweit die Obergewalt des Königs nur in der Kontrolle des Behördenorganismus bestünde, würde sie keiner besonderen gesetzlichen Feststellung bedürftig haben. Denn von den Behörden kann der König ohne weiteres jederzeit Berichterstattung erfordern. Das Wesentliche liegt darin, daß die Obergewalt auch auf andere Körperschaften und Anstalten ausgedehnt wird. Dem Aufsichtsrechte des Herrschers entspricht die Verpflichtung der Beaufichtigten, ihrerseits der tatsächlichen Anordnung nachzukommen und die erforderlichen Berichte unter Vorlegung der Beweismittel für deren Wahrheit zu erstatten.

Vielfach werden aber die von den Beaufichtigten selbst gegebenen Berichte nicht ausreichen. Soweit ein Recht des Herrschers besteht, muß er jedoch die Mittel zur Betätigung des Rechtes haben. Diese Mittel sind dem Herrscher gegeben in seinem Behördenorganismus. Der König kann deshalb von allen Behörden Berichte als Grundlage für seine Feststellungen erfordern oder besondere Kommissarien zur Anstellung tatsächlicher Ermittlungen absenden. Nur die Behörden sind jedoch die Organe des Herrschers bei Ausübung seiner Staats-tätigkeit, nur sie, nicht andere Personen, sind daher auch verpflichtet, dem Könige als Organ bei Ausübung seines Obergewaltsrechtes zu dienen. Dies kommt besonders in Betracht bei Ausübung des Obergewaltsrechtes über die innerhalb des Staates bestehenden Korporationen. Soweit diese, wie z. B. die Gemeinden und sonstigen Kommunalverbände, gleichzeitig Staatsorgane sind, besteht auch für ihre Beamten die Pflicht, gleich den anderen Behörden dem Herrscher auf Erfordern Hilfe zu leisten. Soweit sie dagegen wie die Kirchen nicht Staatsorgane sind, besteht für sie eine derartige Verpflichtung zur Beaufichtigung anderer Körperschaften nicht. Sie haben lediglich über ihre eigenen Verhältnisse Auskunft zu geben. Während also die Behörden, entsprechend ihrer staatsrechtlichen Stellung überhaupt, nicht nur ein Gegenstand des königlichen Obergewaltsrechtes, sondern gleichzeitig ein Mittel für dessen Betätigung über andere sind, bilden diejenigen Körperschaften, welche nicht gleichzeitig Staatsorgane sind, lediglich dessen Gegenstand. Sie sind nicht Mittel der Herrschaft, sondern nur Untertanen.

Herkömmlicherweise übt der König das Recht der Obergewalt selbst nur gegenüber den Ministern, indem er von ihnen Berichte über ihre Geschäftsführung erfordern. Im übrigen läßt er die Aufsicht durch seine Behörden, in höchster Instanz die Ministerien ausüben.

Die Aufsicht fällt daher durchweg in das Gebiet der Verwaltungskontrolle, so daß die weiteren Einzelheiten im Verwaltungsrechte zu behandeln sind. Es ist jedoch grundsätzlich daran festzuhalten, daß der König auch von anderen, seiner Aufsicht unterworfenen Behörden und Körperschaften als den Ministerien unmittelbare Berichterstattung erfordern und auf diese Weise sein Obergaufsichtsrecht persönlich geltend machen kann.

Der Polizeistaat behnte meist die Obergaufsicht in unmittelbare Leitung aus unter voller Rechtlosigkeit der beaufsichtigten Korporationen. Der Rechtsstaat gibt ihnen gesetzliche Selbstverwaltung unter Beschränkung auch der Aufsicht an gesetzliche Schranken. Doch gehören die weiteren Einzelheiten dem Verwaltungsrechte an.

Zweiter Abschnitt. Von der Gesetzgebung*).

§ 77. Geschichtliche Entwicklung des Gesetzesbegriffes.

Das römische Recht verstand unter dem Gesetze, Lex, jede Willenserklärung der souveränen Staatsgewalt, welche ausging vom römischen

*) Vgl. Müler §§ 361 ff.; Bachariä §§ 155 ff.; Böpfl §§ 430 ff.; G. Meyer §§ 155 ff.; S. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 515 ff.; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 347; S. v. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 1 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, S. 1 ff., und im öffentlichen Recht der Gegenwart, S. 108 ff.; Seydel, Bayer. St.-R., Bd. 3, S. 546 ff.; Ueist, Budget und Gesetz, Berlin 1867; Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871; Ueist, Gesetz und Budget, Berlin 1897; v. Martiy, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrechte in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 36, und als Sonderabdruck, Tübingen 1880; G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats in Grünhuts Zeitschrift, Bd. 8, S. 1 ff.; Gierke in Schmollers Jahrb., Bd. 7, S. 1174 ff.; Ad. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1884; Born in Hirths Ann. 1885, S. 301 ff.; Seibler, Budget und Budgetrecht, Wien 1885; Laband im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 1, S. 132 ff.; Ad. Arndt, Bemerkungen über das preussische Verordnungsrecht in Hirths Ann. 1886, S. 311 ff.; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, Berlin 1886; Jellinek,

Volke. Jede ausdrückliche Willenserklärung des Volkes war Gesetz, welchen Inhalt diese Willenserklärung auch haben mochte¹⁾. Das Gewohnheitsrecht wurde als stillschweigende Willenserklärung der im Volke ruhenden souveränen Staatsgewalt der ausdrücklichen Erklärung des Staatswillens gleichgestellt²⁾. In der Kaiserzeit änderte sich der Begriff des Gesetzes nicht³⁾. Allerdings stellen die klassischen Juristen vielfach Gesetz und allgemeine Rechtsregeln gleich⁴⁾, aber nur deshalb, weil sie, sich nur mit dem Privatrechte befassend, nur die Rechtsquellen des Privatrechtes entwickeln wollten. Diese waren Gesetz und Gewohnheit, ausdrücklicher oder stillschweigender Wille des Gesetzgebers. Für das Privatrecht konnte man also Gesetz und Rechtsnorm als gleichbedeutend behandeln. Daß noch andere Gegenstände als Rechtsnormen durch Gesetz geregelt wurden, und die betreffenden Staatsakte lediglich um ihrer Form willen Gesetze hießen, kümmerte die Privatrechtjuristen nicht, da diese Gegenstände anderen Gebieten als dem Privatrechte angehörten. Der staatsrechtliche Charakter der Gesetze war unter der Kaiserzeit kein anderer als unter der Republik, indem eine Unterbrechung des Rechtszusammenhangs in keiner Weise stattfand. Die verbindliche Kraft der kaiserlichen Willensentschliefungen leitete man ebenfalls aus dem Volkswillen her, da das Volk durch die

Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887 und dazu *Brie*, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 (1889), S. 1 ff.; *Klöppel*, Gesetz und Obrigkeit, Leipzig 1891; *Anschiß*, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901; *Arndt*, Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902; *Subrich*, Die Grundlagen des monarchischen Staatsrechts Preussens, insbesondere mit Rücksicht auf den Begriff der gesetzgebenden Gewalt im Verwaltungsarchiv Bd. 16, S. 389 ff., 513 ff., Bd. 17, S. 43 ff.

¹⁾ I. 4. J. de jure naturali gentium et civili 1, 4: „Lex est quod populus Romanus senatore magistratu interrogante, veluti consule constituebat“. Beispiele von Gesetzen ohne Rechtsinhalt vgl. bei *Carlowa*, Römische Rechtsgeschichte, Leipzig 1885, S. 410.

²⁾ L. 33 D. de legibus senatusque consultis et longa consuetudine 1, 3.

³⁾ Die Ansicht von *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 42, der formelle Gesetzesbegriff sei in der Kaiserzeit hinter dem materiellen der allgemeinen Rechtsregel zurückgetreten, erscheint hiernach nicht begründet. Die Widerlegung der *Jellinek'schen* Ansicht siehe oben im Texte.

⁴⁾ Vgl. z. B. *Papinian* in L. 1 D. de legibus 1, 3.

Lex regia die ganze Machtfülle seiner eigenen Gewalt auf den Kaiser übertragen habe. Jeder wie immer ausgesprochene Wille des Kaisers, wenn er sich auch nur auf den einzelnen Fall bezieht oder vom Kaiser in seiner Eigenschaft als höchster Richter ausgesprochen wird, ist daher Gesetz, und hieran haben die römischen Juristen, welche nicht völlig im Privatrechte aufgingen, auch theoretisch nie gezweifelt⁵⁾.

Der römische Gesetzesbegriff entspricht dem Charakter des Absolutismus. Gesetz ist jede Willenserklärung der völlig schrankenlosen Staatsgewalt, mag diese nun dem römischen Volke oder dem Kaiser zustehen. Aus dieser Schrankenlosigkeit der Staatsgewalt ergibt sich, daß sie über alles, was sie will, ohne Rücksicht auf den bestehenden Rechtszustand Anordnungen treffen kann. Der Begriff des Gesetzes bestimmt also nichts über den Inhalt des Gesetzes und kann darüber nichts bestimmen, da dadurch dem Willen der Staatsgewalt Schranken auferlegt würden, dieser aber rechtlich schrankenlos ist. Nur aus der Entstehung, nicht aus dem Inhalte des Gesetzes wird dessen Begriff bestimmt. Es gibt nach römischem Staatsrechte, um den heute üblichen Sprachgebrauch anzuwenden, nur ein Gesetz im formellen, nicht aber im materiellen Sinne.

Einen genau entgegengesetzten Standpunkt wie das römische Recht nimmt das ältere deutsche Recht ein. Wie jenes von der Schrankenlosigkeit, so geht dieses von der Beschränktheit der Staatsgewalt aus. Insbesondere ist das gewohnheitsmäßig feststehende Privat-, Straf- und Prozeßrecht, das als Lex bezeichnet wird, der Einwirkung des

⁵⁾ Vgl. L. 1 pr. § 1 D. de constitutionibus principum, 1, 4 (Ulpianus): „Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat. Quodcunque igitur imperator per epistulam et subscriptionem statuit vel cognoscens decrevit vel de plano interlocutus est vel edicto praecepit, legem esse constat. Haec sunt quae vulgo constitutiones appellamus“. Entsprechend diesen lediglich den formellen Gesetzesbegriff zum Ausdruck bringenden Begriffsbestimmungen Ulpianus hatte schon vorher Gaius in den Institut. I, §§ 2, 5 in klassischer Formulierung die Sätze ausgesprochen: „Lex est quod populus iubet atque constituit“. „Constitutio principis est quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit. Nec umquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat“. Von einem materiellen Gesetzesbegriffe im Sinne der heutigen romanistischen Rechtswissenschaft ist in allen diesen Sätzen auch nicht die geringste Spur zu finden.

Staates von Hause aus entzogen. Der König kann zwar in Ausübung seiner königlichen Gewalt Verordnungen jeder Art erlassen. Diese dürfen jedoch keinerlei Bestimmung enthalten, welche die Lex abändert⁶⁾. Will der König die Lex, die als angeborenes Recht jedes freien Mannes gilt, abändern, so bedarf er dazu die Zustimmung der Volksgemeinde. Aus dem Begriffe der Lex als des angeborenen und deshalb der königlichen Willkür entzogenen Rechtes ergibt sich, daß bei Erteilung der Zustimmung der Volksgemeinde anfangs bloße Mehrheitsbeschlüsse nicht für hinreichend zur Abänderung der Lex erachtet wurden. Dies ist das Rechtsverhältnis in der karolingischen Zeit⁷⁾. Die mit Zustimmung der Volksgemeinde erfolgte Abänderung der Lex wird aber durch die Zustimmung ihrerseits wieder zur Lex und kann daher einer neuen Aenderung auch nur in denselben Formen unterliegen (*Capitulare pro lege tenendum*).

Der Begriff des Gesetzes bestimmt sich also nach dem Inhalte. Es ist das der willkürlichen Abänderung seitens der Staatsgewalt entzogene Privat-, Straf- und Prozeßrecht ohne Rücksicht auf die Rechtsquelle, mag diese Gewohnheitsrecht oder eine königliche Verordnung sein, welche die Zustimmung der Beteiligten erhalten hat. Während das römische Recht den Begriff des Gesetzes nur nach der Art seiner Entstehung bestimmt, in jeder Erklärung des Willens der souveränen Staatsgewalt ohne Rücksicht auf deren Inhalt ein Gesetz sieht, wird im älteren deutschen Rechte die Begriffsbestimmung lediglich aus dem Inhalte des Gesetzes, Privat-, Straf- und Prozeßrecht, ohne Rücksicht auf seine Entstehung, Gewohnheit oder vom Volke genehmigte Verordnung, geschöpft. Kannte das römische Recht nur Gesetze im formellen Sinne, so gibt es nach älterem deutschen Rechte nur Gesetze

⁶⁾ Zu weit geht *S o h n*, *Fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung*, Weimar 1871, S. 102, wenn er sagt: „Die gesetzgebende Gewalt ist in der Staatsgewalt nicht enthalten.“ Die gesetzgebende Gewalt, aufgefaßt als Befugnis zum Erlasse von Rechtsnormen, hat der König sehr wohl z. B. auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes, nicht aber auf dem der *lex terrae*.

⁷⁾ Vgl. *Capit. III, d. a. 803 c. 19*: „*Ut populus interrogetur de capitulis, quae in lege noviter addita sunt et postquam omnes consenserint, subscriptiones — faciant*“. *Capit. Caroli Calvi regis d. a. 864*: „*Et quoniam lex consensu populi fit et constitutione regis*“. Dieses durchaus in den germanischen Staatsanschauungen begründete Rechtsverhältnis lehrt wieder in der angelsächsischen Monarchie und später in den nordischen Reichen.

im materiellen Sinne. Dieser materielle Gesetzesbegriff des deutschen Rechtes äußerte nur insofern eine mittelbare Wirkung auf die Fortbildung des Rechtes, als er einseitige königliche Verordnungen über Gegenstände, die in das Gebiet des Gesetzes fielen, ausschloß.

Diese ältere deutsche Auffassung erhielt sich bis tief in das Mittelalter hinein. Selbst nachdem die Landesherren allmählich das Band der Reichsgewalt gelockert, und sich aus den einzelnen Teilen des Reiches neue staatenähnliche Gebilde entwickelt hatten, wurde der germanische Gesetzesbegriff auf die deutschen Gebiete übertragen. Als auf dem Reichstage zu Worms von 1231 zweifelhaft geworden war, ob die deutschen Landesherren neues Recht schaffen könnten, erging am 1. Mai 1231 in der Form eines Weistums, also nur als Ausdruck längst geltender Rechtsüberzeugungen, eine Urkunde König Heinrichs. Sie erkannte das Recht der Fürsten zur Schaffung neuen Rechtes an, jedoch nur dann, wenn diese fürstlichen Anordnungen die Zustimmung der Großen des Landes erhalten hatten⁸⁾.

Diese Versammlungen der Großen, der letzte Rest der alten Volksgemeinden, gingen jedoch seit Ende des 13. und Anfang des 14. Jahrhunderts fast überall in die landständischen Versammlungen, die Vereinigungen sämtlicher Ortsobrigkeiten des Landes, über. Die Notwendigkeit der Bildung landständischer Versammlungen hatte sich ergeben, weil der größere Grundbesitz und die städtischen Gemeinden fast in dem ganzen Umfange der Gebiete die Ortsverwaltung an sich gerissen hatten, der Landesherr also abgesehen von seinen Domänenämtern keine anderen Organe zur Ausführung seines Willens besaß als die Stände⁹⁾. Ueber neue Maßregeln, die der Landesherr durchgeführt wissen wollte, mußte er sich daher vorher mit den Ständen ins Einvernehmen setzen. Dies galt nun nicht nur für Änderungen der bestehenden Lex im altdeutschen Sinne, des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes, sondern auch für bloße Anordnungen betreffend die Verwaltung, welche früher der Landesherr einseitig erlassen hatte. Zu Abänderungen des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes hatten die Stände als Nachfolger der alten Volksgemeinden,

⁸⁾ Vgl. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. 2, S. 215: „Super qua re requisito consensu principum fuit taliter diffinitum. Ut neque Principes neque alii quilibet constitutiones vel nova jura facere possint nisi meliorum et majorum terre consensus primitus habeatur“.

⁹⁾ Vgl. § 58.

zu verwaltungsrechtlichen Verordnungen als Ortsobrigkeiten ein Zustimmungsgesetz¹⁰⁾. Nur wo der Landesherr die Mitwirkung der Stände nicht bedurfte, z. B. zur Aenderung des Verwaltungszustandes auf seinen Domänen, oder wenn sonst die Durchführung seiner Befehle gesichert war, erschien die ständische Zustimmung zu verwaltungsrechtlichen Verordnungen überflüssig.

Der ursprüngliche Unterschied in der Zustimmung zu Rechtsverordnungen und zu verwaltungsrechtlichen Verordnungen verwischte sich jedoch sehr bald, da bei beiden Arten von Verordnungen die ständische Zustimmung in derselben Weise erfordert und erteilt wurde. Durch diese Außerachtlassung des rechtlichen Unterschiedes veränderte sich aber der Gesetzesbegriff. Auf seinen Domänen bedurfte der Landesherr die Mitwirkung der ständischen Ortsobrigkeiten nicht. Er änderte deshalb für diese Bezirke einseitig nicht nur den Verwaltungszustand, sondern auch den Rechtszustand. Auch sonst hatte der Landesherr, wo er der Durchführung seiner Verwaltungsmaßregeln ohne vorherige ständische Zustimmung sicher war, einseitig verwaltungsrechtliche Verordnungen erlassen¹¹⁾. Dies übertrug man auch auf die Rechtsverordnungen. War deren Durchführung ohne ständische Mitwirkung gesichert, so ergingen sie ebenfalls ohne ständische Zustimmung. Beispielsweise wurde die brandenburgische Kammergerichtsordnung von 1516, welche eine hochbedeutsame Umwälzung des ganzen Rechtszustandes durch Einführung des römischen Rechtes bewirkte, ohne Befragung der Stände einseitig vom Kurfürsten erlassen.

Hatte man aber erst einmal den Standpunkt eingenommen, alle staatlichen Maßregeln ohne Rücksicht auf ihren Inhalt nur dann von

¹⁰⁾ Unzutreffend erscheint die Auffassung von Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 103, die Landfrieden und Ordnungen stellten sich nicht als Ausfluß des Staatswillens, sondern als Ergebnis eines Vertrages zweier selbständigen Pazifzenten dar. Allerdings kennt das Mittelalter im Gegensatz zur Gegenwart staatsrechtliche Verträge. Aber die wenigsten der mit Zustimmung der Stände erlassenen Anordnungen haben den Vertragscharakter.

¹¹⁾ Beispiele hierfür sind in Brandenburg die Stadtordnung Friedrichs II. für Prenzlau und die Städte des Uckerlandes von 1465, die Landfriedensordnung Albrecht Achills von 1472 und die bekannte Polizeiordnung Joachims I. von 1515. Vgl. Vornhals, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 47, 54.

der ständischen Zustimmung abhängig zu machen, wenn die Durchführung der Maßregel ohne ständische Mitwirkung unmöglich war, so war die Notwendigkeit der ständischen Zustimmung im einzelnen Falle nicht mehr eine Rechtsfrage, sondern eine Machtfrage. Je nach den politischen Zuständen in den einzelnen Gebieten mußte sich das ständische Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung nach Zeit und Ort verschieden entwickeln. Der frühere gleichzeitig formelle und materielle Gesetzesbegriff als des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes, welches nicht im Wege einer einseitigen landesherrlichen Verordnung abgeändert werden konnte, war jedenfalls aufs äußerste verdunkelt.

Aber auch soweit sich die ständische Mitwirkung bei der Gesetzgebung erhielt, mußte sie eine andere Gestalt gewinnen durch die seit dem 14. Jahrhundert von Menschenalter zu Menschenalter strenger durchgeführte ständische Gliederung der Gesellschaft. Wenn das Volk rechtlich in verschiedene Klassen gesondert war, und jede Klasse ihr besonderes Standesrecht besaß, so war gar kein gemeines Volksrecht mehr vorhanden, dessen Abänderung der Zustimmung des Volkes bedurft hätte. War früher das Volksrecht angeborenes Recht jedes einzelnen, so jetzt das Standesrecht. Zu einer Veränderung besonderen Standesrechtes des einzelnen, mochte dieses auf dem Privat-, Straf- und Prozeßrechte oder mochte es auf dem Verwaltungsrechte beruhen, genügte aber bei der Schwäche der landesherrlichen Gewalt die einseitige landesherrliche Verordnung in der Regel nicht. Es bedurfte der ständischen Mitwirkung und daher der ständischen Zustimmung. Daher bildete sich die Rechtsüberzeugung aus, daß besondere Rechte der einzelnen der willkürlichen Verfügung des Landesherrn entzogen seien. Aber auch bezüglich der ständischen Rechte wird seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts die ständische Mitwirkung bei Veränderungen des Rechtszustandes zu einer bloßen Machtfrage, die nach Zeit und Ort verschieden sich erledigt.

Mit der Rezeption der fremden Rechte wurden die besonderen Standesrechte zum großen Teile wieder ersetzt durch das neue, aus fremden Rechtsquellen geschöpfte gemeine Recht. Dieses und die besonderen Standesrechte, soweit sie sich erhielten, bestanden nunmehr nebeneinander. Der Charakter der ständischen Mitwirkung bei der Gesetzgebung erfuhr jedoch durch diese Tatsache keinerlei Veränderung.

War die Notwendigkeit der ständischen Mitwirkung im allgemeinen schon zur Zeit der Reformation lediglich eine Machtfrage, so mußte

sich diese Mitwirkung ganz verlieren, wo wie in den brandenburgischen Landen die Stände von der Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten vollkommen zurückgedrängt waren. In den anderen Gebieten, in denen sich die ständische Tätigkeit erhielt, war die Mitwirkung bei der Gesetzgebung vielfach unklar und unbestimmt, so daß ein gemeines deutsches Staatsrecht in dieser Beziehung nicht mehr bestand. Moser¹²⁾ spricht sich daher über die ständische Teilnahme an der Gesetzgebung folgendermaßen aus: „Da das Recht, Gesetze zu geben, ein Stück der Landeshoheit ist, so folgt von selbst daraus, daß es dem Landesherrn zustehet. Wie aber alle einzelne Theile der Landeshoheit in Ansehung der Art, sie auszuüben, auf allerley Weise eingeschränkt seyn können, so findet es sich auch in diesem Stück. Aus allem oben angeführten kan man sicher so vil schließen: 1. Daß ordentlicher Weise in allen Teutschen Landen, in welchen Landstände vorhanden seynd, selbige bei Errichtung neuer, oder Abänderung oder Abschaffung alter allgemeiner (oder auch derer die Landes-Gerechtfame berührender, besonderer,) Gesetze und Ordnungen mit beygezogen werden und mitwürden. 2. Die Art und Weise solcher Mit-Würdung aber ist a. in manchen Landen dunkel, unbestimmt, des Landesherrns Willkühr überlassen, und veränderlich, b. in anderen Landen aber seynd zwar die Rechte des Landesherrns und der Landstände in diesem Stück durch Verträge, oder das Herkommen bestimmt genug, aber so, daß die Landstände an einem Ort mehr, an anderen aber weniger dabey zu sagen haben.“

Trotzdem diese Unbestimmtheit hinsichtlich der ständischen Mitwirkung zu einer Verdunkelung des Rechtszustandes geradezu herausforderte, erhielt sich mit einer geradezu bewundernswerten Zähigkeit und Unverwüstlichkeit in der Volksüberzeugung der alte germanische materielle Gesetzesbegriff, von dem man jetzt nur das Gewohnheitsrecht ausschied. Es wurde jetzt noch wesentlich gestützt dadurch, daß der Polizeistaat nur noch auf dem Gebiete der Justiz eine feste Rechtsordnung anerkannte, sie aber sonst vernichtete. Die Unterscheidung der Gesetze von den anderen Rechtsnormen hatte auch im absoluten Staate noch eine rechtliche Bedeutung, da die Gesetze, um für die Untertanen verbindlich zu werden, einer förmlichen Verkündigung be-

¹²⁾ J. J. Moser, Landeshoheit in Regierungssachen, Frankfurt und Leipzig 1772, S. 305.

durften¹³⁾. Der Gesetzesbegriff des absoluten Staates war aber nichts weniger als rein formeller. Die Behauptung, im Sinne des absoluten Staates sei jede königliche Anordnung, welche in der Gesetzsammlung erschien, Gesetz gewesen¹⁴⁾, steht in direktem Widerspruche mit den klaren Bestimmungen des bis 1848 geltenden preussischen Staatsrechtes. Das N. L.-R., Einl. § 7 gibt vielmehr eine Begriffsbestimmung des Gesetzes, die der tausend Jahre alten germanischen Rechtsüberzeugung entsprach und fast unverändert in einem Volksrechte der karolingischen oder einem Rechtsbuche der hohenstaufischen Zeit hätte Platz finden können. Nur zieht die landrechtliche Modifikation über den Polizeistaat hinaus wieder große Teile des Staats- und Verwaltungsrechtes in die Gesetzgebung. Es erklärt für Gesetze alle Verordnungen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt, oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen¹⁵⁾. Gesetze sind also nicht alle Rechtsnormen, sondern nur eine bestimmte Art von ihnen¹⁶⁾.

Betrachtet man das N. L.-R. nur als das Endglied einer langen rechtsgeschichtlichen Entwicklung, so ist es auf den ersten Blick klar, welche Bedeutung der in § 7 Einl. enthaltenen Begriffsbestimmung beizumessen ist. Es ist der uralte germanische materielle Gesetzesbegriff, umfassend alle Normen des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes, aber auch einzelne des Staats- und Verwaltungsrechtes¹⁷⁾. Die Mitwirkung der *meliores terrae* bei Erlaß neuer Gesetznormen ist freilich ebenso

¹³⁾ Geradezu unbegreiflich erscheint es, wie v. Nö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 366 wörtlich behaupten kann: „Das Staatsrecht vor Erlaß der Verfassung machte keinen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung.“ Ein einziger Blick auf das N. L.-R. Einl. §§ 7—11 mußte ihn belehren, daß genau das Gegenteil der Fall war. Wenn das Reichsgericht in der Entsch. in Zivilsachen vom 5. Oktober 1891, Bd. 28, S. 303 für die vorlandrechtliche Zeit ausführt, jeder auf Schaffung eines Rechtsfazes gerichtete Wille des Königs habe Gesetzeskraft gehabt, so meint es damit nur, der Nachweis der Publikation sei nicht erforderlich.

¹⁴⁾ U r n d t, Verordnungsrecht, S. 152.

¹⁵⁾ Vgl. über die Stelle auch § 80.

¹⁶⁾ Beispiele aus der Zeit vor 1848, wo den Gesetzen andere Rechtsnormen ausdrücklich gegenübergestellt werden, s. bei U r n d t, a. a. O., S. 31.

¹⁷⁾ Das Kirchenrecht ist im Sinne des Territorialsystems Staatsrecht.

verschwunden wie die der späteren Landstände. Gleichwohl unterliegt auch jetzt noch das Gesetzesrecht nicht der willkürlichen Abänderung des Landesherrn. Aber an die Stelle der früheren repräsentativen Körperschaften ist die notwendige beratende Mitwirkung des Parlamentes des absoluten Beamtenstaates, der Gesetzkommision, getreten.

Allein nicht nur die geschichtliche, sondern auch die rein exegetische Behandlung der landrechtlichen Gesetzesdefinition führt zu demselben Ergebnisse. Es fragt sich zunächst, was unter den besonderen Rechten und Pflichten zu verstehen ist. Sie sind jedenfalls nicht dasselbe wie Privatrechte und Privatverbindlichkeiten. Denn es gibt solche besondere Rechte und Pflichten auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Die besonderen Rechte und Pflichten werden vielmehr in Gegensatz gestellt zu den gemeinen Rechten. Den Gegensatz zu diesem kann nun hier nicht das zur Zeit des A. L.=N. mit dem gemeinen Rechte staatsrechtlich ganz gleich behandelte Partikularrecht, sondern nur das Sonderrecht einzelner Klassen von Untertanen, das ständische Recht sein. Ueber die Bedeutung des Ausdruckes „gemeine Rechte“ herrschte zur Zeit des Erlasses des A. L.=N. nicht der geringste Zweifel. Es sind die fremden Rechte und die Reichsgesetze, an deren Stelle nunmehr die allgemeinen Gesetzbücher treten. Gegenstand der gemeinen Rechte ist das Privat-, Straf- und Prozeßrecht nebst den in die neuen Gesetzbücher aufgenommenen staats- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen. Die Rechtsnormen des Staatsrechtes, besonders des Verwaltungsrechtes, beruhen also grundsätzlich nicht auf Gesetzen, sondern auf Verordnungen.

Mit diesem in Preußen bis zum Jahre 1818 verfassungsmäßig feststehenden Gesetzesbegriffe kreuzte sich nun aber derjenige der konstitutionellen Lehre. Diese ging aus von der Volkssouveränität und der Teilung der Gewalten. Alle Gewalten hatten ihren Ursprung in der Nation, waren aber auf verschiedene staatliche Träger verteilt. Der Erlaß von Rechtsnormen gehörte in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt, die dem Könige und den Kammern zustand, die Ausführung dieser Normen war Sache der Vollziehung, welche dem Könige überlassen blieb. Der Begriff des Gesetzes war hiernach gleichzeitig ein materieller — Inhalt des Gesetzes war jede Rechtsnorm — und ein formeller — die Rechtsnorm ging aus von dem Könige und den Kammern —. Diese Auffassung lag u. a. auch der belgischen Verfassung zugrunde. Als man diese im ganzen und großen für Preußen über-

nahm, mochte man allerdings auf Seiten der Volksvertretung den Gesetzesbegriff der konstitutionellen Lehre als gegeben voraussetzen. Man begnügte sich daher damit, die Art und Weise des Zustandekommens des Gesetzes zu regeln, hielt aber eine grundsätzliche Bestimmung darüber, was Gegenstand der Gesetzgebung sei, für überflüssig. Dabei übersah man aber, daß die Gegenstände der Gesetzgebung nach dem damals bestehenden preussischen Staatsrechte, nämlich durch § 7 Einl. U. L.-V., gesetzlich bestimmt waren, und daß diese gesetzliche Anordnung in Kraft bleibe, bis und soweit eine Abänderung erfolge.

Gleichwohl hielt die deutsche Wissenschaft den von der konstitutionellen Lehre aufgestellten Gesetzesbegriff sowohl nach der materiellen wie nach der formellen Seite aufrecht. Sie sah demnach in dem Gesetze die durch den übereinstimmenden Willen des Königs und beider Kammern erlassene Rechtsnorm, wobei freilich bestritten blieb, ob diese Rechtsnorm eine allgemeine sein müsse. Diese Gleichstellung von Gesetz und Rechtsnorm wurde befördert durch die vorwiegend privatrechtliche Ausbildung der meisten Juristen. Das Privatrecht bezeichnete meist das geschriebene Recht überhaupt nach seiner wichtigsten Entstehungsart, die für das Privatrecht allein in Betracht kommt, als Gesetz¹⁸⁾. Daß es auch Gesetze gebe, die keine Rechtsnormen enthielten, kümmerte die heutigen Privatrechtjuristen ebensowenig wie einl. Papinian, da die Gegenstände des Gesetzes, welche nicht Rechtsnormen waren, außerhalb des Privatrechtes lagen. In den Lehr- und Handbüchern des römischen und des deutschen Privatrechtes wie der deutschen Partikularrechte kann man daher allgemein lesen, Gesetz sei die von der Staatsgewalt erlassene Rechtsnorm. Rechtsnormen, die nicht Gesetze, und Gesetze, die nicht Rechtsnormen waren, kamen für das Privatrecht und abgesehen von den Polizeiverordnungen auch für das Straf- und Prozeßrecht nicht in Betracht.

Erst in neuester Zeit überzeugte man sich, daß in dieser herrschenden Auffassung vom Standpunkte des Staatsrechtes ein Fehler liege. Die konstitutionelle Lehre war nämlich ausgegangen von dem englischen Staatsrechte, welches in den meisten kontinentalen Staaten

¹⁸⁾ Das haben die reichsrechtlichen Kodifikationen übernommen, indem sie als Gesetz „im Sinne des betr. Gesetzbuches und dieses Gesetzes“ (vgl. z. B. Art. 2 E.-G. zum B. G.-B.) jede Rechtsnorm, also auch Gewohnheitsrecht und Verordnung bezeichnen. Das hat natürlich keinerlei staatsrechtliche Bedeutung.

Nachahmung fand. Diefem englischen Staatsrechte hatte man aber feit Locke und Montesquieu die Teilung der Gewalten untergelegt, während fie tatsächlich gar nicht vorhanden war. Befonders feit den umfaffenden Werken Oueifts über engliſches Verwaltungsrecht und über Geſetz und Budget kam die vorzugsweiſe von Laband vertretene Anſchauung zum Durchbruch, daß die durch Uebereinstimmung des Königs und beider Häuſer der Volkſvertretung zuſtande kommende Beſchlüſſe bisweilen etwas anderes zum Gegenſtande hätten als Rechtsnormen. Dagegen hielt man grundſächlich daran feſt, daß Rechtsnormen nur im Wege der Geſetzgebung oder auf Grund einer ausdrücklichen Ermächtigung des Geſetzes ergehen könnten, während man ſelbſtändige Verordnungen des Königs, die den Erlaß von Rechtsnormen zum Gegenſtande hatten, für unzuläſſig erachtete.

Der biſher herrſchende Geſetzesbegriff der konſtitutionellen Lehre wurde alſo beibehalten, jedoch unter Anerkennung der Thatſache, daß bei einzelnen ſtaatlichen Maßregeln nur die formellen, nicht aber die materiellen Merkmale des Geſetzes zuträfen. Man ſprach hier von formellen Geſetzen, während man ſie, da auch die materiellen Geſetze meiſt formelle waren, richtiger als bloß formelle bezeichnet hätte. Dagegen konnte man ſich nicht entſchließen, in den Fällen, in denen eine Rechtsnorm durch einſeitige Verordnung erlaſſen wurde, umgekehrt von bloß materiellen Geſetzen zu ſprechen. Man hielt hier an der Bezeichnung „Verordnung“, wohl auch „Rechtsverordnung“ oder „Verordnung im formellen Sinne“ feſt. Nach dieſer bis in die neuere Zeit herrſchenden Auffaſſung wäre alſo das materielle Geſetz immer ein formelles oder wenigſtens auf Grund der Ermächtigung eines formellen Geſetzes erlaſſen, das formelle aber nicht immer ein materielles¹⁹⁾.

§ 78. Das Weſen des Geſetzes¹⁾.

Die preußiſche Verfaſſungsurkunde enthält nur Beſtimmungen über die Art und Weiſe des Zustandekommens des Geſetzes, dagegen

¹⁹⁾ Eine umfaſſende Literaturangabe über die verſchiedenen Anſichten ſ. bei Seligmann, S. 11, 12.

¹⁾ E. N. Chr. (v. Stöckmar), Studien über das preußiſche Staatsrecht II in Megidis Zeiſchr. für deutſches Staatsrecht, Bd. 1, S. 196 ff. Die Auffaſſung des Textes wird unbeſchadet von Abweichungen in

hat sie eine grundsätzliche Anordnung darüber, was Gegenstand des Gesetzes sein solle, nicht gegeben. Art. 62 der Verfassungsurkunde besagt nämlich:

„Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch die beiden Häuser des Landtages, das Herrenhaus und das Haus der Abgeordneten, ausgeübt.

Die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtags ist zu jedem Gesetze erforderlich.“

Man hat nun freilich in diesem Verfassungsartikel nicht nur eine formelle, sondern auch eine materielle Begriffsbestimmung sehen wollen. Als Grund dafür gibt man an, daß der Art. 62 in seinen beiden Sätzen sonst völlig tautologisch sein würde. Er würde besagen: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Kammern zustande kommen und, was mit Zustimmung der Kammern zustande kommt, ist Gesetz“²⁾. Diese Tautologie ist jedoch tatsächlich gar nicht vorhanden. Der Art. 62 besagt in seinem ersten Satze, daß die Ausübung des Rechtes, Gesetze zu erlassen, dem Könige und beiden Häusern des Landtages zusteht, in seinem zweiten, wie die Ausübung zu erfolgen hat, nämlich durch Uebereinstimmung aller drei Faktoren, so daß also nicht etwa zwei Faktoren den dritten überstimmen können, oder eine mehrmalige Beschlußfassung der Kammern selbst gegen den Willen des Königs genügt³⁾. Der Begriff des Gesetzes wird hiernach lediglich

den Einzelheiten geteilt von Gneist, Arndt, v. Stengel, Sie beherrscht die Praxis unbedingt, wie dies namentlich Arndt nachgewiesen hat. Die entgegengesetzte, früher herrschende Ansicht kann jetzt als überwunden betrachtet werden, wenn sie auch noch von einigen rückständigen Theoretikern vertreten wird.

²⁾ So nach dem Vorgange Stockmar's Laband, Budgetrecht, S. 10; H. v. Schulze-Gaevernich, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 18; Seligmann, S. 115. Auch Anschütz S. 28 kommt damit noch einmal an.

³⁾ Suspensives Veto! Da der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung dieses enthielt, so erklärt sich der Art. 62 der Verfassungsurkunde ganz natürlich aus dem Gegensatz dazu. Art. 62 bedeutet keine Tautologie, sondern, um die konstitutionelle Phraseologie zu gebrauchen, das absolute Veto des Königs. Diese aus der Entstehungsgeschichte des Art. 62 sich mit Notwendigkeit ergebende Bedeutung wird geflissentlich übersehen durch die aus einer staatsrechtlichen Schrift in die andere sich fortzuschleppende Behauptung von der angeblichen Tautologie.

nach der Art und Weise seines Zustandekommens, der Willensübereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages, bestimmt.

Aber auch wenn der Art. 62 unter dem Worte „Gesetz“ den materiellen Gesetzesbegriff verstände, so läge in ihm nicht ausgesprochen, was Gegenstand der Gesetzgebung wäre, sondern nur wie ein materielles Gesetz zustande käme. Er würde den sogenannten materiellen Gesetzesbegriff nicht enthalten, sondern nur voraussetzen. Das erkennt auch die ältere Auffassung vollständig an, sie meint nur, der von der Verfassungsurkunde vorausgesetzte Gesetzesbegriff sei der der staatlichen Rechtsnorm überhaupt im Gegensatz zum Gewohnheitsrechte⁴⁾. Diese Bedeutung mögen die Privatrechtjuristen immerhin mit dem Worte Gesetz verbinden, da es für sie keine anderen staatlichen Rechtsnormen gibt als Gesetze und keine anderen Gesetze als staatliche Rechtsnormen. Mit nichts war dies aber der Standpunkt des preussischen Staatsrechtes. Wie man überhaupt zu der Annahme gelangen konnte, die Verfassungsurkunde setze als Gesetz im materiellen Sinne den von der konstitutionellen Lehre erfundenen Begriff voraus, wonach jede staatliche Rechtsnorm Gesetz ist, erscheint von staatsrechtlichem Standpunkte nicht recht erfindlich. Wenn ein neues Gesetz einen juristischen Begriff, der in dem bisherigen Rechte schon vorhanden war, voraussetzt, so läßt es eben in dieser Beziehung das bisher geltende Recht unberührt. Der vorausgesetzte Begriff kann daher nicht aus irgend einer politischen oder philosophischen Richtung, sondern nur aus dem positiven, geltenden Rechte entnommen werden. Dies war aber der § 7 Einl. N. L.=N., der weit davon entfernt ist, Gesetz und staatliche Rechtsnorm einander gleichzustellen.

Tatsächlich hat man auch zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde gar nicht angenommen, daß alle Rechtsnormen Gesetze seien. Es geht dies mit völliger Klarheit hervor aus § 81 der Regierungsvorlage zur Verfassungsurkunde, wo es heißt: „Zur Ausführung der in den §§ 4, 5, 6, 62, 63, 64, 65, 66, 67 und 68 ausgesprochenen Grundsätze werden besondere Gesetze ergehen. Bis zum Erlaß dieser Gesetze bleiben die in bezug auf die Gegenstände derselben bestehenden Gesetze und Rechtsnormen in Gültigkeit.“ Daß man bei den Rechtsnormen nicht an das Gewohnheitsrecht dachte, bedarf bei der bekannten Stellung des preussischen Rechtes zu diesem keiner weiteren Ausführung.

⁴⁾ Laband, Budgetrecht, S. 3 ff.; S. Schulze, a. a. D.

Es ist also damit anerkannt, daß es vor Erlaß der Verfassungsurkunde Rechtsnormen gab, die nicht unter den Begriff des Gesetzes fielen.

Die Verfassungsurkunde enthält aber überhaupt keinen materiellen Gesetzesbegriff. Sie trifft nirgends eine allgemeine Bestimmung darüber, was Gegenstand des Gesetzes ist, sondern sagt nur in dem einen oder andern Falle, daß die betreffende staatliche Willenserklärung durch „Gesetz“ zu treffen sei. Darunter kann aber nie etwas anderes verstanden werden, als daß die Anordnung nur mit Zustimmung beider Häuser des Landtages getroffen werden könne, daß also ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich sei. Der in der Verfassungsurkunde gegebenen Gesetzesbegriff ist nirgends ein materieller, sondern stets ein formeller. Er besagt nur, daß eine in gewissen Formen erlassene Maßregel ein Gesetz sei, aber nicht, was in dieser Form geregelt werden müsse⁵⁾.

Nun könnte man freilich annehmen, daß die Verfassungsurkunde, wenn sie auch keinen neuen Gesetzesbegriff materieller Natur aufstelle, doch den bereits bestehenden unberührt lasse. Dieser zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehende materielle Gesetzesbegriff könnte aber, wie oben ausgeführt wurde, nicht derjenige der konstitutionellen Lehre, sondern nur der in § 7 Einl. V. L.-R. gegebene sein. Danach sind Gesetze diejenigen Verordnungen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen. Nun verlangt die Verfassungsurkunde für verschiedene staatliche Tätig-

⁵⁾ Mit einer einzigen Ausnahme in Art. 109 B.-U., wo von den bestehenden Gesetzen gesprochen wird, also der frühere Gesetzesbegriff zugrunde zu legen ist, gibt es keine Stelle der B.-U., in der unter dem Worte Gesetz der materielle Gesetzesbegriff verstanden werden müßte. Die betreffenden Bemerkungen von E. Mayer in der Krit. Vierteljahrsschr. 1885, S. 134 ff. sind zutreffend widerlegt von Arndt in Sirths Ann. 1886, S. 313. Wenn man dem Art. 4: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich“ einen materiellen Gesetzesbegriff unterlegen zu müssen glaubte, da doch auch eine Verordnung keine Ungleichheit festsetzen dürfe, so erscheint dies überflüssig. Die Gleichheit vor der Verordnung ergibt sich schon daraus, daß die Verordnung nur *intra legem* zulässig ist, das Gesetz aber die Gleichheit ausspricht. Selbstverständlich können die Gesetze Rechtsnormen enthalten, das Wort „Gesetz“ bedeutet aber in der B.-U. nirgends Rechtsnorm.

keiten, die nicht unter diesen materiellen Gesetzesbegriff fallen, z. B. nach Art. 2 für Veränderung der Grenzen des Staatsgebietes, nach Art. 99 für die Feststellung der Staatshaushaltsetats, die Form des Gesetzes. Der bisherige materielle Gesetzesbegriff ist damit durchbrochen, da diese Fälle nicht darunter fallen. Es ist aber auch kein neuer aufgestellt worden, da sie sich nicht auf einen allgemeinen Gesichtspunkt zurückführen lassen. Somit besteht ein materieller Gesetzesbegriff überhaupt nicht mehr. Dies erkennt die Verfassungsurkunde selbst an, indem sie in zahlreichen Fällen, die unter den bisherigen materiellen Gesetzesbegriff fallen würden, den Erlass eines Gesetzes erfordert⁶⁾. Diese Bestimmungen wären vollständig überflüssig, wenn die Verfassungsurkunde überhaupt noch einen materiellen Gesetzesbegriff enthielte. Die Ansicht, daß damit bloß die Notverordnungen in den gedachten Fällen ausgeschlossen werden sollten, ist später zu widerlegen⁷⁾.

Die Verfassungsurkunde hat demnach den bisherigen materiellen Gesetzesbegriff durchbrochen, einen neuen aber nicht aufgestellt. Dagegen kennt die Verfassungsurkunde ein Gesetz im formellen Sinne, d. h. einen Begriff des Gesetzes, der allein aus der Entstehungsart der staatlichen Willensäußerung entwickelt wird. Nur dieser formelle Gesetzesbegriff ist im heutigen preussischen Staatsrechte anzuerkennen. Gesetz ist demnach eine königliche Aeußerung, die nach vorheriger Zustimmung der beiden Häuser des Landtages ergeht. Diese Begriffsbestimmung ist also lediglich geschöpft aus der Art und Weise des Zustandekommens der staatlichen Erklärung, nicht aus ihrem Inhalte⁸⁾. Es kann sich

⁶⁾ Vgl. besonders Art. 3 ff.

⁷⁾ Vgl. § 81.

⁸⁾ v. Martitz, S. 230 wirft gegenüber der Laband'schen Lehre von den bloß formellen Gesetzen die auch auf die Ausführungen des Textes passende Frage auf: „Läßt eine Gesetzesform sich denken ohne Gesetzesinhalt? Eine wunderliche Frage. Läßt ein Testament sich denken ohne Erbeseinsetzung? Oder ein Wechsel ohne Wechselversprechen? Oder eine Auflassung ohne Eigentumsübertragung?“ Allerdings hat jedes Gesetz einen Inhalt, ein Gesetz ohne Gesetzesinhalt ist also nicht denkbar. Aber aus dem Begriffe des Gesetzes ergibt sich nicht, welchen Inhalt. Dieser Fall ist auch juristisch nicht neu und unerhört. Es wird keine Obligation eingegangen ohne Schuldgrund, aber das abstrakte Schuldversprechen sagt nicht, aus welchem Grunde. Daß auch das Testament, welches v. Martitz als Beispiel anführt, denkbar ist als ein formeller

demnach aus der Begriffsbestimmung auch nichts dafür ergeben, welche Gegenstände durch Gesetz, d. h. durch eine mit Zustimmung des Landtages erlassene Erklärung des Königs zu regeln sind. Diese Frage beantwortet sich aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde, dem zur Zeit ihres Erlasses geltenden Rechte und späteren Sondergesetzen. Da auch das Recht vor Erlaß der Verfassungsurkunde noch in Betracht kommt, kann der frühere materielle Gesetzesbegriff für die Frage, was heute Gegenstand der Gesetzgebung ist, noch von Bedeutung werden. Gleichwohl ist daran festzuhalten, daß der heutige Gesetzesbegriff ein rein formeller ist.

Art. 62 der Verfassungsurkunde besagt, daß die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und die beiden Häuser des Landtages ausgeübt wird und zwar derart, daß die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser zu jedem Gesetze erforderlich ist. Es ist nur die Ausübung der Gesetzgebung, nicht das Gesetzgebungsrecht selbst dem Könige in Gemeinschaft mit den beiden Häusern zuständig. Wem das Gesetzgebungsrecht selbst zusteht, beantwortet sich aus dem bisher geltenden Rechte, nämlich aus § 6 II, 13 A. L.-R., wonach der König das Recht der Gesetzgebung hat. Das Recht ist dem Könige voll und ungeteilt geblieben, nur die Ausübung des Rechtes ist auf den König und den Landtag gemeinsam übergegangen.

Die Teilnahme der Volksvertretung an der Gesetzgebung kann man nicht beschränken auf die Feststellung des Gesetzesinhaltes, während man den Erlaß des Gesetzesbefehles dem Herrscher vorbehält⁹⁾. Diese Auffassung setzt einen Gesetzesbegriff voraus, der zugleich formeller und materieller Natur ist, sie faßt das Gesetz auf als staatliche Anordnung eines Rechtsfalles. Nun ist aber nach preussischem Staatsrechte der Inhalt der Anordnung für den Gesetzesbegriff gleichgültig. Man könnte nun allerdings behaupten, daß jedes Gesetz doch irgend einen Inhalt haben muß, und daher gleichwohl die Teilnahme der

Begriff, aus dem sich nichts für den Inhalt ergibt, also ohne Erbesetzung, beweist der Code civil art. 967 und das B. G.-B. §§ 1838 ff., und nichts würde den Gesetzgeber hindern, auch den Begriff des Wechsels oder der Auflassung in ähnlicher Weise zu gestalten.

⁹⁾ Dies ist bekanntlich die auch von Seydel angenommene Lehre von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 2, S. 21 ff. Vgl. auch § 71, wo die Widerlegung der Labandschen Ansicht vom allgemeinen Standpunkte aus gegeben werden mußte.

Volkvertretung auf die Feststellung des Gesetzesinhaltes beschränkt werden könnte. Dem steht jedoch für das preussische Recht Art. 62 der Verfassungsurkunde entgegen, wonach für jedes Gesetz die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages erforderlich ist. Wo aber die Verfassungsurkunde von einem Gesetze spricht, sieht sie vollständig von dem Gesetzesinhalte ab, sie faßt das Gesetz rein formell auf. Demgemäß kann auch, wenn die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages zu einem Gesetze erfordert wird, nicht die Uebereinstimmung über den Gesetzesinhalt, sondern nur die Uebereinstimmung über die zu erlassende staatliche Anordnung, den Gesetzesbefehl, gemeint sein.

Das Recht der Gesetzgebung, d. h. das Recht, den Gesetzesbefehl zu erlassen, steht dem Könige zu. Er kann dieses Recht aber nur ausüben, wenn er über die Ausübung im einzelnen Falle sich im Einverständnisse mit den beiden Häusern des Landtages befindet. Hieraus ergibt sich, daß die Stellung des Königs und des Landtages trotz des scheinbar widersprechenden Wortlautes des Art. 62 der Verfassungsurkunde doch nicht gleichartig ist. Es ist nicht möglich, daß ein Gesetz ergeht mit der Eingangsformel: „Wir, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus des preussischen Landtages verordnen mit Zustimmung Sr. Majestät des Königs von Preußen, was folgt“, obgleich das Erforderniß der Willensübereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages auch hier gewahrt wäre. Eine solche Anordnung würde aber im vollen Widerspruche stehen mit der Tatsache, daß das Recht zum Erlasse des Gesetzes dem Könige zusteht. Sie wäre nur möglich, wenn man das Recht der Gesetzgebung der Volkvertretung beilegte und dem Könige nichts als ein Veto zugestände.

Aus dem Begriffe des Gesetzes als einer staatlichen Willensäußerung in Verbindung mit dem monarchischen Charakter des preussischen Staates ergibt sich also, daß der Gesetzesbefehl nur vom Könige ausgehen kann. Der König ist aber bei Erlaß des Gesetzesbefehls formell gebunden durch die vorherige Zustimmung des Landtages. Indem der König bei Erlaß der Verfassungsurkunde den Willen aussprach, sein Gesetzgebungsrecht künftig nur auszuüben mit Zustimmung beider Häuser des Landtages, erklärte er, daß eine nicht in diesen, nunmehr verfassungsmäßigen Formen erlassene Anordnung gar nicht sein staatlicher Wille sei. Unter Festhaltung des Gesetzgebungsrechtes des Königs wurde also die Ausübung dieses Rechtes an gewisse wesent-

liche Formen, nämlich die Zustimmung des Landtages, gebunden, ohne welche die Willensäußerung gar nicht den Charakter einer staatlichen hat.

Diesem Rechtsverhältnisse entspricht auch heute noch die Eingangsformel aller Gesetze. Sie heißt nicht: „Wir, König und beide Häuser des Landtages, wollen“, wie es notwendig heißen müßte, wenn nicht nur die Ausübung, sondern auch das Recht der Gesetzgebung dem Könige und dem Landtage gemeinschaftlich zustände¹⁰⁾. Die Eingangsformel lautet vielmehr stets: „Wir, der König, verordnen mit Zustimmung beider Häuser des Landtages.“ Diese dem wahren Rechtsverhältnisse entsprechende Formel hat auch nie die geringste Anfechtung von irgend einer Seite erfahren.

Die Wirkung des Gesetzes ist die sogenannte formelle Gesetzeskraft, d. h. die Unverbrüchlichkeit des Gesetzes bis zu seiner Abänderung oder Aufhebung durch Gesetz. Das Gesetz kann nur in derselben Weise ganz oder teilweise aus der Welt geschafft werden, in der es entstanden ist. Mit Unrecht ist diese formelle Gesetzeskraft neuerdings unter Hinweis darauf bestritten worden, daß Gesetze auf Grund einer Ermächtigung auch durch einseitige Regierungsbeschlüsse außer Kraft gesetzt, und die Abänderung der Verordnung im Wege des Gesetzes vorbehalten werden könne¹¹⁾. Schon das Zugeständnis, daß die Abänderung des Gesetzes durch Verordnung nur auf Grund einer Ermächtigung durch die Gesetzgebung erfolgen darf, weist darauf hin, daß es sich um eine Abänderung durch Gesetz handelt. Denn indem das Gesetz zum Treffen einer Anordnung ermächtigt, trifft es eben diese Anordnung. Umgekehrt kann der Erlaß einer Verordnung durch die Gesetzgebung ermächtigt sein mit der Wirkung, daß die Abänderung der Verordnung nur durch Gesetz erfolgen darf¹²⁾. Auch hier ist die Verordnung an die Stelle des Gesetzes getreten, und wenn die Abänderung der Verordnung einem Gesetze vorbehalten wird, so liegt darin bloß eine gesetzliche Beschränkung des Rechtes der Ausführungsverordnung im einzelnen Falle. Würde dagegen der König in einer

¹⁰⁾ So in Belgien: „Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit“, in Italien: „Il senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue“. Vgl. *J e l l i n e t*, Gesetz und Verordnung, S. 313, N. 1.

¹¹⁾ *S e l i g m a n n*, Begriff des Gesetzes, S. 21.

¹²⁾ Gesetz vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der ersten Kammer!

bezüglich der Abänderung gesetzlich nicht beschränkten Verordnung deren Abänderung aus eigener Initiative einem Gesetze vorbehalten, so wäre damit die formelle Gesetzeskraft keineswegs hergestellt. Der König wäre allerdings an seine Verordnung gebunden, solange sie bestände, aber nichts hinderte ihn, die betreffende Bestimmung der Verordnung in gesetzlicher Form selbst aufzuheben¹³⁾).

§ 79. Der Geschäftsgang bei Erlass der Gesetze¹⁾.

Gesetz ist die staatliche Erklärung, welche mit Zustimmung beider Häuser des Landtages ergeht. Aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich auch im wesentlichen die Art und Weise, in der das Gesetz zustande kommt. Die einzelnen Momente des Gesetzesbegriffs sind die einzelnen Stadien des Zustandekommens des Gesetzes.

Zunächst muß ein Gesetzentwurf, der den Gegenstand der Beratung bilden soll, vorhanden sein. Wer diesen Gesetzentwurf abfaßt, ist eine rechtlich gleichgültige Tatsache²⁾. Der Entwurf kann von irgend

¹³⁾ So war z. B. bei der Bildung des Vereinigten Landtages durch das Patent vom 3. Februar 1847 diesem das Recht der Zustimmung bei Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Abgaben eingeräumt. Es konnte nun zwar keine Steuervermehrung stattfinden ohne Zustimmung des Landtages, aber nichts hinderte den König, da das Zustimmungsrecht auf einseitiger königlicher Verordnung beruhte, dieses selbst durch Verordnung wieder aufzuheben. Die Verordnung vom 10. November 1865, betreffend die definitive Erledigung der Vorbehalte wegen Bildung der Verbände des alten und besetzten Grundbesitzes zc., behält dagegen Abänderungen dieser Verordnung selbst ausschließlich der Gesetzgebung vor. Eine Aufhebung dieses Vorbehalts würde als Abänderung der Verordnung nur im Wege der Gesetzgebung möglich sein. Damit hat jedoch nicht die ganze Verordnung, sondern nur der Vorbehalt die formelle Gesetzeskraft erlangt. Sobald der Vorbehalt mit Zustimmung des Landtages aufgehoben wäre, würde die Verordnung sich in keiner Weise mehr von einer beliebigen anderen Verordnung unterscheiden.

¹⁾ Vgl. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen (aus Vrie und Fleischmann Abhandlungen Heft 1), Breslau 1898.

²⁾ Wenn J. J. Moser erklärt: „Den Aufsatz machen zu dürfen, ist ein Vorrecht des Landesherrn, so ihm niemand streitig machen kann“ (vgl. die bei H. v. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 18 angeführte Stelle), so verwechselt er die Abfassung des Aufsatzes und dessen Einbringung als Gesetzentwurf.

einem Privatmanne oder auch einer Privatgesellschaft, z. B. dem deutschen Juristentage, abgefaßt sein, er kann aber in irgend einem Ministerium oder in der Kammer selbst entstehen. Dies alles ist rechtlich gleichgültig. Tatsächlich entstehen die meisten Gesetzentwürfe in den zuständigen Ministerien, die dafür die Erfahrungen und Bedürfnisse ihres Verwaltungszweiges zugrunde legen.

Der Geschäftsgang, der schließlich zu dem Erlasse des Gesetzes führt, beginnt erst mit dem Augenblicke, in dem der Gesetzentwurf eingebracht wird. Die Einbringung der Gesetzentwürfe, die sogenannte Initiative, war nun nach den älteren deutschen Verfassungen, nach einigen ganz oder teilweise noch jetzt ausschließliches Recht des Landesherrn. Man ging dabei von der Erwägung aus, daß, wenn nur der Landesherr, aber mit Zustimmung der Stände, Gesetze erlassen könne, der Vorschlag zu dieser landesherrlichen Anordnung auch nur von dem Landesherrn, nicht von den Ständen ausgehen dürfe. Letzteren blieb nur die Befugnis, den Landesherrn um Vorlage eines bestimmten Gesetzentwurfes zu bitten³⁾. Die preußische Verfassungsurkunde nimmt einen anderen Standpunkt ein. Art. 64 Abs. 1 besagt ausdrücklich: „Dem Könige, sowie jedem der beiden Häuser des Landtages, steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen.“ Mit dem monarchischen Gesetzgebungsrechte steht jedoch diese Initiative des Landtages in keiner Weise im Widerspruche. Indem ein Haus des Landtages einen Gesetzentwurf einbringt, nimmt es nicht ein Gesetzgebungsrecht im Gegensatze zu der bloßen Teilnahme an der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt für sich in Anspruch, sondern es erklärt nur im voraus seine Zustimmung für den Fall, daß der König ein solches Gesetz erlassen will. Gibt der König seine Willensübereinstimmung mit der des Landtages zu erkennen, so ergeht das der Initiative des Landtages entsprungene Gesetz ebenso wie jedes andere als königliche, nach vorheriger Zustimmung beider Häuser des Landtages erlassene Verordnung.

Das Recht der Initiative des Königs und eines jeden der beiden Häuser des Landtages ist nicht auf gewisse Arten von Gesetzen beschränkt. Zu allen staatlichen Willenserklärungen haben also alle drei

³⁾ Vom Standpunkte des monarchischen Prinzips verteidigt dieses Verhältnis des Landesherrn und der Stände zur Gesetzgebung besonders *Verber* §§ 40, 46.

Teilnehmer an der Ausübung der Gesetzgebung die Initiative. Insbesondere ist aus der Bestimmung des Art. 62 Abs. 3 der Verfassungsurkunde, wonach Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst dem Abgeordnetenhaus vorgelegt werden, keine Beschränkung der Initiative des Herrenhauses zu entnehmen. Hierfür spricht zunächst der Umstand, daß nach Art. 64 Abs. 1 der Verfassungsurkunde die Initiative jedem der beiden Häuser ohne jede Beschränkung auf gewisse Gesetzentwürfe beigelegt wird. Wenn Finanzgesetzentwürfe zuerst dem Abgeordnetenhaus vorgelegt werden sollen, so hat man hierbei offenbar nur den Fall im Auge gehabt, daß die Vorlage seitens der Regierung erfolgt. Allerdings ist dies in dem Satze nicht ausdrücklich gesagt, und es erscheint bedenklich, etwas in das Gesetz hineinzulegen, was nicht ausdrücklich darin steht. Nimmt man aber selbst an, daß es sich um Vorlagen handle, die nicht der Initiative der Regierung entsprungen sind, so ist nicht abzusehen, weshalb die Notwendigkeit der früheren Vorlage an das Abgeordnetenhaus die Initiative des Herrenhauses unmöglich machen sollte. Es steht nichts im Wege, daß das Herrenhaus den Beschluß faßt, dem Abgeordnetenhaus einen Finanzgesetzentwurf vorzulegen. Nur müßte dieser, selbst wenn das Abgeordnetenhaus ihn unverändert annimmt, um die Zustimmung beider Häuser zu erlangen, zu dem Herrenhause zwecks nochmaliger Beschließung zurückkehren. Die beiden Erfordernisse der Vorlage des Entwurfes und der Zustimmung zu ihm, die sonst bei den der Initiative eines der beiden Häuser entstammenden Entwürfen zeitlich zusammenfallen, sind hier nur auch zeitlich zwei verschiedene Rechtshandlungen, wie sie es ihrem Wesen nach stets sind⁴⁾.

Nur in einem Punkte ist die Initiative beschränkt, indem nach Art. 64 Abs. 2 der Verfassungsurkunde Gesetzesvorschläge, welche durch eines der beiden Häuser des Landtages oder den König verworfen sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden dürfen. Fraglich ist hierbei nur, ob ein Gesetzentwurf, der in einem Hause vorgebracht, aber von diesem abgelehnt ist, nicht wieder vorgebracht werden darf, oder ob es erforderlich ist, um die

⁴⁾ Bei Entwürfen, die der König durch seine Regierung vorlegt, fallen ebenfalls Vorlage und Erklärung der Willensübereinstimmung zu ihr durch die Sanktion zeitlich auseinander, wenn auch keine Vorlage namens des Königs von der Regierung im Landtage eingebracht werden darf, mit der der König nicht einverstanden ist.

Wiedereinbringung unmöglich zu machen, daß der Entwurf von einem Hause genehmigt worden ist. Für erstere Ansicht hat man nur den Zweck der gesetzlichen Bestimmung vorzubringen vermocht. Dieser soll darin bestehen, beständige Beunruhigungen der Regierung oder der politischen Körperschaften mit derselben Sache, die bereits einmal abgelehnt worden ist, zu vermeiden⁵⁾. Es kann davon abgesehen werden, ob dies wirklich der Zweck der gesetzlichen Bestimmung ist. Jedenfalls kann für die Rechtsanwendung niemals der Zweck, sondern nur der Inhalt des Gesetzes entscheidend sein. Dieser steht aber mit der erwähnten ersten Ansicht in vollständigem Widerspruche. Nach Art. 64 Abs. 1 der Verfassungsurkunde haben der König wie jedes der beiden Häuser des Landtages, nicht also jeder beliebige Volksvertreter, das Recht, Gesetze vorzuschlagen. Bringt ein einzelner Abgeordneter einen Gesetzentwurf ein, so ist dies gar kein Gesetzesvorschlag, sondern nur der Antrag zu einem solchen, und lehnt das Haus, dem der Antragsteller angehört, den Entwurf ab, so kommt ein Gesetzesvorschlag gar nicht zustande. Ein Gesetzesvorschlag ist also erst dann vorhanden, wenn das Haus selbst einen Beschluß faßt, der den Gesetzentwurf genehmigt. Nur ein solcher Gesetzesvorschlag soll, wenn ihn der König oder das andere Haus verwirft, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder eingebracht werden. Ebenso wenig kann aber ein vom Könige eingebrachter und von einem der beiden Häuser verworfener Gesetzesvorschlag im Laufe derselben Sitzungsperiode wieder zur Beratung gelangen.

Bezüglich der von der königlichen Staatsregierung ausgehenden Gesetzentwürfe ist es nun bestritten, ob sie beiden Häusern gleichzeitig vorgelegt werden können oder einem Hause zuerst vorgelegt werden müssen. Für beide Ansichten hat man sich auf Bestimmungen der Verfassungsurkunde berufen. Für die erste Ansicht hat man die Ausnahmebestimmung des Art. 62 Abs. 3 der Verfassungsurkunde angeführt, wonach Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst dem Abgeordneten Hause vorgelegt werden müssen. Nun folgert man: Wenn in diesem Ausnahmefalle die Vorlegung an ein Haus zuerst erfolgen soll, so ist die Regel, daß die Vorlage auch an beide Häuser gleichzeitig erfolgen darf⁶⁾. Allein das Wesentliche der Be-

⁵⁾ So v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 358.

⁶⁾ Dies war die Ansicht der königlichen Staatsregierung nach den Sten. Ber. 1852—1853, Bd. 1, S. 147.

stimmung des Art. 62 Abs. 3 ist dies, daß die Vorlage der Finanzgesetzentwürfe zuerst an das Abgeordnetenhaus erfolgen muß. Man kann von dieser Ausnahmebestimmung — um eine solche handelt es sich allerdings — nicht auf die Regel schließen, daß die Regierung sonst Gesetzentwürfe beiden Häusern gleichzeitig vorlegen dürfe, sondern nur auf die, daß sie die Wahl habe, welchem Hause sie ihn zuerst vorlegen wolle, und dieses letztere Recht ist vollständig unbestritten. Für die entgegengesetzte Ansicht, daß die gleichzeitige Einbringung von Gesetzentwürfen in beiden Häusern unzulässig sei, beruft man sich auf Art. 64 der Verfassungsurkunde, wonach die von einem Hause abgelehnten Gesetzentwürfe in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden können⁷⁾. Das ist ein bloßer Verlegenheitsgrund. Denn es bedarf keiner weiteren Ausführung, daß es nicht unter den Begriff des „wieder“ Vorbringens fällt, wenn ein Gesetzentwurf in beiden Häusern gleichzeitig eingebracht, aber von einem abgelehnt wird. Die sonstigen Gründe für die zweite Ansicht, wie Widerspruch mit den Zwecken des Zweikammersystems u. dgl.⁸⁾, sind politische Gesichtspunkte ohne staatsrechtliche Bedeutung.

Entscheidend ist, daß die Verfassungsurkunde kein allgemeines Verbot der gleichzeitigen Vorlage enthält. Was aber nicht verboten ist, ist erlaubt. Es steht kein rechtliches Hindernis im Wege, einen Gesetzentwurf gleichzeitig in beiden Häusern einzubringen. Ob diese gleichzeitige Einbringung zweckentsprechend erscheint, ist aber eine politische und keine staatsrechtliche Frage. Die Regierung hat also rechtlich die vollständige Freiheit, einen Gesetzentwurf bei beiden Häusern gleichzeitig oder bei einem der beiden Häuser nach ihrem Gutdünken zuerst einzubringen. Aber gerade wegen der politischen Zweckwidrigkeit der gleichzeitigen Einbringung handelt es sich um eine staatsrechtliche Doktorfrage.

Von dem allgemeinen Grundsatz besteht nur eine Ausnahme. Nach Art. 62 Abs. 3 der Verfassungsurkunde sollen nämlich Finanz-

⁷⁾ So v. R ö n n e, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 360, der jedoch S. 361 selbst eine von seinem Standpunkte aus gar nicht zu rechtfertigende Ausnahme macht: „Wenn Initiativanträge beide Häuser gleichzeitig beschäftigen.“

⁸⁾ Vgl. v. R ö n n e, a. a. D.

gesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats zuerst dem Hause der Abgeordneten vorgelegt werden⁹⁾).

In welcher Weise die Gesetzentwürfe in beiden Häusern geschäftlich zu behandeln sind, bestimmt sich nach den Geschäftsordnungen. Insbesondere steht es jedem Hause zu, Aenderungen an dem Gesetzentwürfe vorzunehmen. Der Gesetzentwurf muß aber dann, wenn er von dem anderen Hause bereits angenommen ist, an dieses zurückkehren, da die volle Uebereinstimmung beider Häuser über den ganzen Entwurf erfordert wird. Das Recht zu Aenderungen der Gesetzentwürfe besteht jedoch bezüglich des Staatshaushaltsetats nach Art. 62 Abs. 3 der Verfassungsurkunde für das Herrenhaus nicht, da es diese Vorlage nur im ganzen annehmen oder ablehnen darf. Zur Annahme eines Gesetzentwurfes genügt die Mehrheit eines jeden in beschlußfähiger Anzahl versammelten Hauses (Art. 80 B.-U.). Nur bei Gesetzen, welche die Verfassung abändern, ist in jedem der beiden Häuser die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit bei zwei Abstimmungen erforderlich, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muß (Art. 107 B.-U.).

Mit der Uebereinstimmung beider Häuser über einen Gesetzentwurf sind die Vorbereitungs-handlungen zu ihm beendet. Es ist die Zustimmung beider Häuser des Landtages vorhanden, welche die notwendige Voraussetzung zum Erlasse des Gesetzes seitens des Königs bildet. Der König hat sich nunmehr darüber schlüssig zu machen, ob er das Gesetz, zu dessen Erlasse er jetzt befugt ist, wirklich erlassen will oder nicht. Diese Entschliebung hat der König auch dann zu fassen, wenn der Gesetzesvorschlag von ihm ausgegangen und von beiden Häusern des Landtages unverändert angenommen ist.

Man kann nicht als Grund für diese Tatsache angeben, daß der König seinen Willen ändern könne, und deshalb nach der Beratung und Annahme durch den Landtag noch eine Willensentschliebung des Königs erforderlich sei. Allerdings ist eine Willensänderung des Königs möglich, aber gerade darin, daß man ihr rechtliche Bedeutung beimißt, zeigt sich die Verschiedenheit in der Stellung des Königs und des Landtages. Hat ein Haus des Landtages ein Gesetz angenommen,

⁹⁾ Vgl. Sellner, Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung in den Festgaben für Laband, Tübingen 1908, Bd. 1, S. 95 ff.

so ist bei unveränderter Annahme durch das andere Haus und den König jede spätere Willensänderung des Hauses rechtlich bedeutungslos. Ebenso wenig ist trotz der Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser ein Gesetz bloß deshalb nicht vorhanden, weil es noch nicht verkündet ist. Allerdings befehlt nach Art. 45 der Verfassungsurkunde der König die Verkündung der Gesetze, und erst mit der Verkündung wird das Gesetz für die Beteiligten verbindlich. Die Verbindlichkeit des Gesetzes ist aber doch wesentlich verschieden von seinem Bestande. Wäre durch die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser bereits ein Gesetz vorhanden, so hätte der König die Verpflichtung, die Verkündung anzubefehlen, wenn er einen Gesetzesentwurf eingebracht und beide Häuser ihn unverändert angenommen hätten. Eine solche Verpflichtung besteht aber anerkanntermaßen nicht.

Es tritt hier noch ein Gesichtspunkt dazwischen, von dem die Verfassungsurkunde nichts enthält. Dies ist der § 6 II, 13 A. L.-R., welcher das Recht, Gesetze zu erlassen, für ein Majestätsrecht, d. h. für ein Recht des Königs erklärt. Allein der König hat das Recht der Gesetzgebung, dieses Recht kann aber nur ausgeübt werden durch Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser. Ist diese Uebereinstimmung, das notwendige Erfordernis der Ausübung, vorhanden, so tritt das königliche Gesetzgebungsrecht ein. Dem Könige als Gesetzgeber ist die rechtliche Möglichkeit gegeben, das Gesetz zu erlassen, aber es besteht noch kein Gesetz. Man bezeichnet diesen königlichen Gesetzgebungsakt als Sanktion. Sie vollzieht sich durch die Unterschrift des von beiden Häusern des Landtages angenommenen Entwurfes.

Zu der Sanktion wird der Gesetzgebungswille des Herrschers ausgesprochen. Die Sanktion kann aber nur erteilt werden, nachdem der Herrscher das Vorhandensein der rechtlichen Voraussetzungen des Gesetzes, insbesondere die erfolgte Zustimmung des Landtages, geprüft hat und zu der Ueberzeugung gelangt ist, daß diese Voraussetzungen vorliegen. Die Tatsache, daß diese Prüfung stattgefunden hat und zugunsten des Gesetzesentwurfes ausgefallen ist, bezeugt der Herrscher durch die Sanktion. Mit dem Augenblicke der Sanktion ist das Gesetz vorhanden, und es bedarf dessen weiterer Legalisierung nicht. Sanktion und Ausfertigung fallen daher in einem monarchischen Staate nicht nur zeitlich, sondern auch begrifflich zusammen. Der König kann nur die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlaß des Gesetzes, nicht

aber seine eigene Handlung, den Erlaß des Gesetzesbesehls, legalisieren¹⁰⁾.

Mit der durch die königliche Unterschrift sich vollziehenden Sanction ist das Gesetz vorhanden, und keine weitere einseitige Willensänderung des Königs kann das einmal vorhandene Gesetz wieder rückgängig machen. Für den Bestand des Gesetzes ist die, allerdings allein seine Verbindlichkeit für die Staatsangehörigen begründende, Verkündigung unwesentlich¹¹⁾. Dies wird von dem preussischen Rechte positiv mehrfach ausgesprochen. Das A. L.-R., Einl. § 10 und die preussische Verfassungsurkunde Art. 106 erklären übereinstimmend, daß die Gesetze verbindlich werden durch die Verkündigung. Wenn man von einem Begriffe etwas ausagt, so muß dieser Begriff bereits vorhanden sein. Wird die Verbindlichkeit der „Gesetze“ von der Verkündigung abhängig gemacht, so liegt darin die Anerkennung, daß

¹⁰⁾ Vgl. über den Unterschied der Sanction von der Promulgation oder Ausfertigung die vortrefflichen Ausführungen von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. 1, S. 523 ff. Gegen die Unterscheidung im monarchischen Staate auch Seydel, Bayer. St.-R., Bd. 3, S. 550, dafür Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 320.

¹¹⁾ Wenn Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipziger Dekanatsprogramm 1885, S. 16 ff. gegen diese Auffassung den Einwand erhebt, erst durch die Verkündigung komme das Gesetz zur rechtlichen Entstehung, könne also nicht vorher schon rechtliche Wirkungen haben, so verwechselt er den Begriff der Rechtsgültigkeit und der Rechtsverbindlichkeit. Das preussische Recht unterscheidet beide Begriffe so scharf, daß es unter Umständen sogar rechtsungültigen Gesetzen Rechtsverbindlichkeit beilegt. Vgl. § 82. Zur rechtlichen Entstehung gelangt ist das Gesetz bereits mit der Sanction, rechtsverbindlich wird es allein mit der Verkündigung. Daß der Monarch ein bereits sanktioniertes Gesetz, von dessen Sanction noch niemand etwas weiß, zerreißen und die Sanction demnächst verweigern kann, ist denkbar. Diese Tatsache beweist doch aber unmöglich etwas für die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Handlungsweise. Mit demselben Rechte könnte man behaupten, wenn Amtsrichter und Gerichtsschreiber sich einigten, ein in Abwesenheit der Parteien verkündetes Urteil zu vernichten, so sei dies rechtlich zulässig, weil es möglich sei. Anderer Ansicht S. v. Schulze-Gaevernick, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 22 und D. St.-R., Bd. 1, S. 526; Seydel, Bayer. St.-R., Bd. 3, S. 554, die erst mit der Verkündigung das Gesetz für zustande gekommen erachten, Jellinek, a. a. O., S. 328, der die Erteilung des Publikationsbesehls für entscheidend annimmt. Letzterer wird zeitlich wohl stets mit dem Augenblicke der Sanction zusammenfallen.

schon vor der Verkündigung ein Gesetz vorhanden ist. Ist somit die Verkündigung nicht erforderlich, um ein Gesetz zur Entstehung zu bringen, so muß die Entstehung bereits mit einem früheren Rechtsakte abgeschlossen sein. Das kann aber nur geschehen sein durch die Sanktion.

Die Verfassungsurkunde enthält nun keine Bestimmung darüber, innerhalb welcher Frist die Sanktion der von beiden Häusern angenommenen Entwürfe zu erfolgen hat bzw. noch rechtlich zulässig ist. Jedenfalls besteht für den König keinerlei Verpflichtung, die Verweigerung der Sanktion ausdrücklich auszusprechen. Deshalb ist aber eine längere Zeit der Ungewißheit möglich, in der es zweifelhaft ist, ob das vom Landtage angenommene Gesetz ergehen wird oder nicht. Diese Ungewißheit muß endlich einmal ein Ende nehmen. Deshalb wird ausgeführt, die Sanktion müsse, wenn sie erfolge, geschehen vor Beginn einer neuen Sitzungsperiode des Landtages. Als Gründe hierfür hat man jedoch außer allgemeinen konstitutionellen Gebräuchen und der gebührenden Rücksicht auf die Volksvertretung, also politischen Erwägungen, nur den Grundsatz der Diskontinuität der Kammern angegeben¹²⁾. Hiergegen ist jedoch mit Recht bereits eingewandt worden, daß die Diskontinuität sich nur auf noch nicht erledigte Angelegenheiten, nicht aber auf bereits vollständig abgetane Vorlagen beziehe¹³⁾. Man kann aber ebensowenig in dem Schweigen der Verfassungsurkunde eine durch die Theorie nicht auszufüllende Lücke erkennen¹⁴⁾. Gesetze haben Lücken, das Recht niemals. Eine andere Ansicht folgert aus dem Charakter der Volksvertretung als eines von physischen Personen unabhängigen Staatsorganes, daß eine Frist überhaupt nicht bestehe¹⁵⁾. Diese Auffassung muß als unhaltbar bezeichnet werden, da ein Organ, welches zeitweise gar nicht besteht, nicht als unabhängig von den physischen Personen, aus denen es besteht, sich forterhaltendes Staatsorgan angesehen werden kann.

¹²⁾ v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 392.

¹³⁾ v. Werber § 46; S. v. Schulze-Waevernig, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 23.

¹⁴⁾ So S. Schulze, a. a. D.

¹⁵⁾ Jellinek, S. 331; Fleischmann, Weg der Gesetzgebung, S. 60, 86 ff.; Schwarz, Verf. Urf. S. 202. Unbestimmt Froermann, Eine Streitfrage aus dem Rechte des konstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 14 (1899), S. 503 ff., der dem Monarchen eine angemessene Frist geben will.

Erforderlich ist zum Erlasse eines Gesetzes die Zustimmung beider Häuser. Darunter können aber nur verstanden werden die beiden zur Zeit des Erlasses bestehenden Häuser. Das Abgeordnetenhaus besitzt nun nicht wie das Herrenhaus eine fortgesetzte Kontinuität seines Bestandes. Vielmehr hört nach Ablauf der Legislaturperiode das Abgeordnetenhaus auf, und es tritt ein neues an seine Stelle. Wollte nun der König nach Ablauf der Legislaturperiode einem früher von beiden Häusern angenommenen Gesetze seine Sanction erteilen, so wäre dem Erfordernisse des Art. 62 der Verfassungsurkunde nicht Genüge geleistet. Es läge keine Zustimmung beider Häuser des Landtages vor. Denn dasjenige Abgeordnetenhaus, welches seine Zustimmung erteilt hätte, bestände gar nicht mehr. Deshalb ist anzunehmen, daß nach Ablauf der Legislaturperiode die Sanction eines in ihr angenommenen Gesetzentwurfes unzulässig ist.

Statt dieses gewöhnlichen Ganges der Gesetzgebung kann der Landtag durch Gesetz die Regelung des betreffenden Gegenstandes der freien königlichen Verordnung überlassen. Dann tritt einfach an die Stelle der Regelung durch Gesetz die durch eine vorbehaltene Ausführungsverordnung¹⁶⁾. Die Zulässigkeit einer solchen Regelung ist bestritten worden, da Art. 62 der Verfassungsurkunde stets gemeinschaftliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt erfordere¹⁷⁾. Diese gemeinschaftliche Ausübung findet jedoch tatsächlich statt, indem das Gesetz es ist, welches die weitere Regelung der königlichen Verordnung überließ. Alle Einzelheiten der der Gesetzgebung unterliegenden Gegenstände zu regeln, hat die Gesetzgebung wohl das Recht, aber nicht die Pflicht. Sie kann die weitere Ausführung einer Verordnung überlassen, und wie weit sie dies tun will, ist lediglich ihre Sache¹⁸⁾.

¹⁶⁾ Vgl. § 73. Die wichtigsten praktischen Beispiele sind das Gesetz vom 7. Mai 1853, welches die Bildung der ersten Kammer, und das Gesetz vom 10. Juni 1854, welches die Wiederherstellung der standesherrlichen Rechte einer königlichen Verordnung überließ.

¹⁷⁾ So v. Gerber § 46; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 356; Arndt, Verordnungsrecht, S. 22 wenigstens für die Fälle, wo die Verfassungsurkunde ausdrücklich ein Gesetz erfordert. Anders und richtig Entsch. des Reichsgerichts in Zivilsachen vom 5. Oktober 1891, Bd. 28, S. 308 und anderweit, vgl. v. Rapp und Delius, Rechtsprechung, Bd. 2, S. 491 ff.

¹⁸⁾ Mit Recht sagt Jellinek, S. 333, die Rönnesche Ansicht entbehre jeder juristischen Basis.

§ 80. Die Gegenstände der Gesetzgebung.

Was den Gegenstand der Gesetzgebung bildet, ist eine viel bestrittene Frage des preussischen Staatsrechtes.

Die ältere Auffassung wollte aus Art. 62 der Verfassungsurkunde entnehmen, daß der Erlaß aller Rechtsnormen von Staats wegen der Gesetzgebung vorbehalten sei (vgl. § 78). Allenfalls ließ man daneben seit Gneist und Laband noch bloß formelle Gesetze zu. Diese Ansicht kann jetzt als erledigt gelten.

Aber auch unter den Vertretern des rein formellen Gesetzesbegriffs herrscht keine Uebereinstimmung über den Gegenstand der Gesetzgebung. Gneist wollte alles als Gesetz ansehen, was in der Gesetzsammlung verkündet war, blieb dabei aber nicht folgerichtig, da er zugeben mußte, es seien auch Anordnungen ohne Gesetzescharakter, z. B. die Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die obersten Staatsbehörden, in der Gesetzsammlung, verkündet. Arndt neigte anfangs der Gneistschen Ansicht zu, legte aber später dar, daß die Verfassungsurkunde kasuistisch die Gegenstände der Gesetzgebung aufgezählt habe. Dabei kommt er schon mit dem Privatrechte — zweifellos einem Gegenstande der Gesetzgebung — in Schwierigkeit. Die Verfassungsurkunde hat aber eine solche Aufzählung gar nicht beabsichtigt, da man bei ihrer Abfassung die konstitutionelle Lehre vom Gesetze als selbstverständlich annahm.

Da aus der Verfassungsurkunde eine allgemeine Regel über die Gegenstände der Gesetzgebung nicht zu entnehmen ist, so ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die Verfassungsurkunde in dieser Beziehung das geltende Recht unberührt gelassen habe. Das zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde geltende Recht ist nun aber enthalten in § 7 Einl. A. L.=N., welches als verfassungsrechtliche Bestimmung im ganzen Staatsgebiete Anspruch auf Geltung hat. Hiernach ist Gegenstand der Gesetzgebung, welche in besonderen Formen unter Zuziehung der Gesetzkommission ausgeübt wurde, die Bestimmung der besonderen Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen sowie Abänderung, Ergänzung oder Erklärung der gemeinen Rechte. Bereits an einer anderen Stelle wurde hervorgehoben, welcher Sinn dieser Bestimmung des A. L.=N. beizulegen ist¹⁾. Es fragt sich nun-

¹⁾ Vgl. § 77.

mehr, welche Bedeutung die landrechtliche Bestimmung für das heutige Staatsrecht beansprucht.

Unter den besonderen Rechten und Pflichten der Staatsangehörigen mußten die ständischen Sonderrechte verstanden werden. Die Bestimmung des U. L.-R. erklärt sich nur aus der ständischen Rechtsordnung des Patrimonialstaates, wo den in dem Könige vereinigten Rechten des Staates eigene Rechte der Untertanen gegenüberstanden. Wie dem Landesherren seine Landeshoheit, ein Aggregat einzelner Hoheitsrechte, das sich nur mühsam zur vollen Staatsgewalt ausbildete, zustand, so hatten auch die Untertanen ihre besonderen Rechte, die Städte ihre Autonomie, die Rittergutsbesitzer ihre Gutsherrlichkeit. Diese Gerechtsamen der Untertanen, die bei der Vermischung staatsrechtlicher und privatrechtlicher Gesichtspunkte sowohl staatsrechtlicher wie privatrechtlicher Natur waren, hießen deren besondere Rechte und ihnen entsprachen die besonderen Pflichten. Eine Neubestimmung dieser Rechte bedurfte immer der ständischen Einwilligung. Am klarsten gibt Moser²⁾ diesem Verhältnisse Ausdruck, indem er die Frage, welche Gattungen von Rechtsnormen ständischer Zustimmung bedürfen, dahin beantwortet: „Ich denke so: Alle Gesetze, Anordnungen u. s. w., welche nicht bloß des Landesherrns eigene Gerechtsame, seine Beamte, u. d. betreffen, sondern auch in der Landstände und Unterthanen Gerechtsamen, wie auch in ihr Wohl und Weh, mit einschlagen, seynd ihnen, wo nicht ganz, doch wenigstens so weit, als es ihr Rechte und Wohlfahrt betrifft, mitzutheilen.“ Wo nun wie in Preußen die Tätigkeit der Landstände aufhörte, während sich die ständische Rechtsordnung forterhielt, stellte man die ständischen Rechte wenigstens insofern unter einen gewissen Schutz, als man sie nur in den besonderen Formen der Gesetzgebung abändern ließ.

Mit der Aufhebung der ständischen Rechtsordnung durch die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung hat aber die Unterscheidung zwischen landesherrlichen Gerechtsamen und den besonderen Rechten und Pflichten der Untertanen jeden Boden verloren. Es besteht nur noch ein allgemeines, für alle Staatsangehörigen gleiches Recht. Das einzige, was man unter den besonderen Rechten und Pflichten noch anführen könnte, sind die besonderen Rechte und Pflichten der Mediatisirten.

²⁾ J. J. Moser, Landeshoheit in Regierungssachen, Frankfurt und Leipzig 1772, S. 308.

Diese unterliegen aber schon nach anderen, besonderen Bestimmungen einer Aenderung nur im Wege der Gesetzgebung³⁾. Die Bestimmung des U. L.=R., daß die besonderen Rechte und Pflichten eine Regelung nur durch die Gesetzgebung erfahren können, ist damit gegenstandslos geworden, da solche besonderen Rechte und Pflichten in dem Sinne, wie sie das U. L.=R. auffaßt, nicht mehr bestehen.

Fernerhin soll Gegenstand der Gesetzgebung sein die Abänderung, Ergänzung oder Erklärung der gemeinen Rechte. Was zu den gemeinen Rechten zu zählen sei, darüber hätte zur Zeit des Erlasses des U. L.=R. niemand den geringsten Zweifel gehegt. Man rechnete darunter das römische, kanonische und gemeine Sachsenrecht sowie das longobardische Lehenrecht und die Reichsgesetze. Nach den Publikationspatenten traten aber die Allgemeinen Gesetzbücher an die Stelle dieser Rechte. Es muß also auch ihnen der Charakter der gemeinen Rechte beigelegt werden. Gegenstand der Gesetzgebung sind auch die Bestimmungen der Partikularrechte, da diese Abänderungen der gemeinen Rechte enthalten. Die gemeinen Rechte beschränken sich nun nicht auf das Privat-, Straf- und Prozeßrecht, sie enthalten auch zahlreiche verfassungs- und verwaltungsrechtliche sowie kirchenrechtliche Bestimmungen. Es kommt also auch wieder nicht auf den Charakter des Rechtsfages an, sondern lediglich darauf, ob in den gemeinen Rechten eine Anordnung enthalten ist, den der neue Rechtsfag abändert, ergänzt oder erklärt⁴⁾. Als zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden und von dieser nicht aufgehobenen Grundsatz kann man daher den aufstellen, daß das gemeine Recht nur durch die Gesetzgebung eine Fortbildung erfahren kann. Das Gesetz kommt jetzt in anderer Weise zustande als früher. Dieser Umstand wirkt jedoch auf den Grundsatz selbst nicht ein.

Weiterhin hat aber die Verfassungsurkunde für eine ganze Reihe von Gegenständen ausgesprochen, daß sie durch Gesetz zu regeln sind, obgleich diese Gegenstände nicht unter den Begriff der gemeinen Rechte

³⁾ Vgl. §§ 50 ff.

⁴⁾ Daß die Vorbildung der Juristen auf Gesetz beruht, die anderer Berufsclassen nicht, ist z. B. allein darauf zurückzuführen, daß die Allgemeine Gerichtsordnung von 1793/95 darüber Bestimmungen enthielt, der Gegenstand war damit in die gemeinen Rechte einbezogen. Und dabei ist es bis auf den heutigen Tag verblieben. Also kein Gedanke an grundsätzliche Abgrenzung des Gebietes der Gesetzgebung.

fallen, vielfach nicht einmal Rechtsnormen, sondern tatsächliche Anordnungen, ja zum Teil bloße Äußerungen von Ansichten oder Aufstellungen von Plänen sind. Viele dieser Verfassungsbestimmungen sind jetzt allerdings durch das Reichsrecht aufgehoben. Soweit sie noch in Kraft stehen, lassen sie sich, wie bereits erwähnt, nicht auf einen einheitlichen Gesichtspunkt zurückführen. Es muß daher hier genügen, die betreffenden Bestimmungen einzeln aufzuzählen, während die eingehende Erörterung der Gegenstände an diejenigen Stellen vorbehalten bleibt, wo sie systematisch hingehören.

Es ist demnach u. a. Gegenstand der Gesetzgebung^{o)}:

1. Veränderung der Grenzen des Staatsgebietes (Art. 2);
2. Feststellung der Bedingungen für den Erwerb öffentlicher Ämter (Art. 4);
3. das Enteignungsrecht (Art. 9);
4. Erteilung von Korporationsrechten an Religionsgesellschaften (Art. 13);
5. Aufhebung und Ablösung des Kirchenpatronates (Art. 17);
6. das Unterrichtswesen (Art. 26);
7. Benutzung der bewaffneten Macht zur Unterdrückung innerer Unruhen (Art. 36);
8. Auflösung des Lehnverbandes (Art. 40);
9. Besetzung von Stellen im Staatsdienste durch eine andere Person als den König (Art. 47);
10. Niederschlagung bereits eingeleiteter Untersuchungen (Art. 49);
11. Festsetzung der Reisekosten und Diäten der Abgeordneten (Art. 85);
12. Disziplinarverfahren gegen richterliche Beamte (Art. 87);
13. Bestimmung der Kompetenz zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden (Art. 96);
14. Regelung der Rechtsverhältnisse der nicht richterlichen Beamten (Art. 98);
15. Aufstellung des Staatshaushaltsetats (Art. 99);
16. Feststellung der Steuern und Abgaben (Art. 100);
17. Erhebung von Gebühren durch die Staats- und Kommunalbeamten (Art. 102);

^{o)} Die Aufzählung verzichtet auf Vollständigkeit, wie gegen Anschütz a. a. O. S. 36 bemerkt wird.

18. Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse und Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates (Art. 103);
19. Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer (Art. 104);
20. Bestimmung über die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen des preussischen Staates (Art. 105).

Wenn nun auch nur zur Fortentwicklung des gemeinen Rechtes durch staatliche Anordnung und über die in der Verfassungsurkunde ausgeführten Gegenstände der Erlaß eines Gesetzes erfordert wird, so steht doch nichts im Wege, daß auch andere Gegenstände durch die Gesetzgebung geregelt werden. Was aber einmal durch Gesetz geregelt ist, kann auch nur durch Gesetz wieder abgeändert werden. Denn nach Art. 109 der Verfassungsurkunde bleiben alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen so lange in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden. Wenn hier auch die Verordnungen unter den bis zur Aenderung im Wege des Gesetzes fortbestehenden Normen aufgeführt werden, so können damit nur die damals geltenden Verordnungen über Gegenstände gemeint sein, die nach der Verfassungsurkunde der Gesetzgebung unterworfen sein sollten⁶⁾. Sie sollten gleich allen übrigen Normen, die der Verfassung nicht widersprachen, nicht schon durch den Erlaß der Verfassungsurkunde selbst, sondern erst mit Erlaß der in der Verfassungsurkunde vorgesehenen besonderen Gesetze aufgehoben werden.

⁶⁾ Der Widerspruch, daß Verordnungen bis zu ihrer Aufhebung durch Gesetz in Kraft bleiben sollen, wurde auch bei der Revision der Verfassungsurkunde wohl bemerkt. Beide Kammern waren daher darüber einverstanden, die Worte „durch Gesetz“ durch „auf gesetzlichem Wege“ zu ersetzen. Die Aenderung unterblieb aus einem der Sache selbst fremden Grunde, nämlich wegen der Verbindung der Steuerwesens mit der übrigen Gesetzgebung in demselben Artikel, um die Möglichkeit der Steuerverweigerung auszuschließen. Unter diesen Umständen ist, da man im Wege der Interpretation unmöglich „Gesetz“ als gleichbedeutend mit „gesetzlichem Wege“ auffassen kann, die oben gegebene Auslegung die einzige Möglichkeit zur Lösung des Widerspruches. Daß übrigens die betreffenden Verordnungen nicht nur bis zu ihrer Abänderung durch Gesetze in Kraft bleiben, sondern auch bis zu diesem Zeitpunkte durch Verordnung geändert werden können, ist zweifellos.

Außer dieser Uebergangsbestimmung ist aber aus Art. 109 noch ein anderer allgemeiner Rechtsgrundsatz zu entnehmen. Es bleibt nämlich das Gesetz in Kraft, bis es durch Gesetz aufgehoben wird. Nur ein Gesetz kann ein anderes Gesetz beseitigen. Ist demnach über einen Gegenstand, der an und für sich nicht im Wege der Gesetzgebung geregelt zu werden brauchte, ein Gesetz ergangen⁷⁾, so ist dieser Gegenstand damit für immer dem einseitigen königlichen Verordnungsrechte entzogen, er ist nunmehr notwendig ein Gegenstand der Gesetzgebung.

Die Verfassungsurkunde selbst hat, obgleich durch einseitige königliche Verordnung erlassen, aus zwei Gründen den Charakter des Gesetzes. Sie ist ein Gesetz, weil sie das in dem Allgemeinen Landrechte enthaltene gemeine preußische Staatsrecht in den mannigfachsten Beziehungen abändert und ergänzt. Sie ist aber auch deshalb ein Gesetz, weil Art. 107 der Verfassungsurkunde ausdrücklich erklärt, daß sie auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung in einer erschwerten Form, nämlich mit absoluter Stimmenmehrheit in je zweimaliger Abstimmung beider Häuser des Landtages, zwischen welchen ein Zwischenraum von 21 Tagen liegen müsse, abgeändert werden könne. Eine Anordnung, die nur durch Gesetz abgeändert werden kann, hat aber, auch wenn sie in anderer Form zustande gekommen ist, selbst den Charakter des Gesetzes.

Es muß demnach als Gegenstand der Gesetzgebung betrachtet werden:

1. alle in der Verfassungsurkunde oder den sie abändernden Verfassungsgesetzen enthaltenen Bestimmungen;
2. die Abänderung, Ergänzung oder Erklärung der gemeinen Rechte und Bestimmung der besonderen Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen;
3. die in der Verfassungsurkunde oder sonstigen Reichs- und Landesgesetzen besonders bezeichneten Gegenstände;
4. alle Gegenstände, die bereits durch Gesetz geregelt sind⁸⁾.

⁷⁾ Das geschieht vielfach, weil die Regierung nicht die Verantwortlichkeit allein übernehmen, sondern sie auf den Landtag mit abwälzen will. Vgl. z. B. das Privatdozentengesetz (sog. Lex Arons) vom 17. Juni 1898. Erfahrungsgemäß dehnt sich daher im konstitutionellen Staat das Gebiet der Gesetzgebung immer weiter aus auf Kosten der freien Regierung.

⁸⁾ Uebereinstimmend v. Stengel, Pr. St.-R., S. 167.

§ 81. Königliche Verordnungen mit Gesetzeskraft¹⁾.

Es trifft vielfach zu, daß Maßregeln, die an und für sich nur in der Form des Gesetzes getroffen werden dürfen, in dieser Form nicht getroffen werden können, weil der Landtag nicht versammelt ist, die aber doch so dringender Natur sind, daß die Berufung des Landtages nicht abgewartet werden kann. Der am häufigsten vorkommende Fall ist der, daß sich die Notwendigkeit von Ausgaben herausstellt, die im Etatsgesetze nicht vorgesehen sind. Da das unabweisbare Staatsbedürfnis jedem formellen Bedenken vorgeht, so bleibt der Regierung nichts anderes übrig, als die Anordnung, die sonst der Gesetzesform bedarf, einseitig im Verordnungswege zu treffen in der Erwartung, daß der Landtag sie unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse, welche die Vornahme der Maßregel notwendig, die Berufung des Landtages aber unmöglich oder wenigstens untunlich machten, wenigstens nachträglich genehmigen werde. Die nachträgliche Genehmigung des Landtages, die sogenannte Erteilung der Indemnität, heilt dann den ursprünglichen Mangel und macht die getroffene Maßregel von Anfang an gesetzlich gültig.

Es erscheint jedoch immerhin höchst bedenklich, wenn die Regierung zu Maßregeln genötigt ist, die, wenn auch unvermeidlich, sich trotzdem vom Standpunkte des geltenden Rechtes als rechtswidrig darstellen. Die Verfassungsurkunde vermeidet dies, indem sie königliche Verordnungen da, wo sonst ein Gesetz erfordert wird, unter gewissen Voraussetzungen ausdrücklich zuläßt. Weder der der Nationalversammlung von der Regierung vorgelegte Verfassungsentwurf, noch der Entwurf der Kommission der Nationalversammlung enthielt in dieser Beziehung irgend eine Anordnung. Erst die oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 hatte unter den allgemeinen Bestimmungen in Art. 105 Abs. 2 den Satz: „Wenn die Kammern

¹⁾ Vgl. E. A. Ehr., Studien über das preussische Staatsrecht in *Regibis Zeitschr. f. deutsches St.-R.*, Bd. 1, S. 221 ff.; *W a l z e r*, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung aus den Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrechte, her. von *B r i e* und *F l e i s c h m a n n*, Heft 2, Breslau 1899; *S a n s e l*, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrechte aus den *Rostocker rechtswissenschaftlichen Studien*, her. von *M a t t i a s* und *W e s s e l e n* II, 2, Leipzig 1904; *M e n z e l*, Zur Lehre von der Notverordnung (aus den *Festgaben für L a b a n d*), Bd. 1, S. 367 ff., Tübingen 1908.

nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.“ Bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde wurde jener Satz aus den allgemeinen Bestimmungen an seinen gegenwärtigen Platz unter die von der Gesetzgebung handelnden Artikel gestellt und erhielt als Art. 63 die später nur durch die neue Benennung der Volksvertretung geänderte Fassung, welche gegenwärtig lautet:

„Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die beiden Häuser des Landtages nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden.

Dieselben sind aber den beiden Häusern des Landtages bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.“

Die Voraussetzungen, unter denen der Erlaß königlicher Verordnungen mit Gesetzeskraft zulässig ist, sind demnach die, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, und daß die beiden Häuser des Landtages nicht versammelt sind. Wann ein solches dringendes Erfordernis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes vorliegt, ist eine rein politische Frage, die sich der staatsrechtlichen Erörterung entzieht. Darüber zu urteilen, ob im einzelnen Falle das bringende Erfordernis zum Erlasse der Notverordnung besteht, ist selbstverständlich Sache des Königs, der die Verordnung erläßt, und des Staatsministeriums, unter dessen Verantwortlichkeit sie erlassen wird.

Es könnte sich nur fragen, ob nachträglich bei der Vorlage der Verordnung an den Landtag diesem ein Urteil darüber zusteht, ob ein Notstand vorlag oder nicht. Diese Frage ist an sich zu bejahen²⁾. Das Staatsministerium wird zum Nachweise seines verfassungsmäßigen Handelns darzutun haben, daß die Voraussetzungen für den Erlaß der Verordnung vorlagen. Der Landtag andererseits kann in eine Prüfung dieser Frage eintreten. Die Prüfung und ihr

²⁾ Das Gegenteil war in der 1. Aufl. ausgeführt.

Ergebnis haben aber eine rein politische Bedeutung. Denn die Verordnung ist und bleibt jedenfalls in Geltung, bis sie wieder außer Kraft gesetzt wird.

Der Erlass ist an gewisse Voraussetzungen, nämlich das dringende Erfordernis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes geknüpft. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist aber eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, über die das Ministerium anderer Ansicht sein kann wie der Landtag. Uebernimmt das Ministerium die Gegenzeichnung einer Notverordnung, so kann es dies nur tun in der Ueberzeugung, daß die gesetzlichen Voraussetzungen einer solchen vorliegen. Es handelt demgemäß unter allen Umständen gesetzmäßig. Es muß aber auch politisch mit dem Landtage sich verständigen. Wie es das macht, ist aber keine Rechtsfrage mehr.

Es dürfen fernerhin zur Zeit des Erlasses der Notverordnung die beiden Häuser des Landtages nicht versammelt sein. Wären sie beisammen, so würde der Weg der ordentlichen Gesetzgebung möglich sein, es läge also kein besonderer Notstand vor. Die Verfassungsurkunde hat es jedoch für nötig erachtet, diesen Fall ausdrücklich als die Voraussetzungen der Notverordnung ausschließend hervorzuheben.

Ihrem Inhalte nach dürfen die Notverordnungen der Verfassung nicht zuwiderlaufen. Selbstverständlich ist hiernach, daß die Verordnung auf Grund des Art. 63 die Verfassungsurkunde und die sie abändernden Verfassungsgesetze nicht ändern darf. Eine Verordnung, welche eine Verfassungsänderung enthielte, wäre keine Verordnung auf Grund des Art. 63, sie bildete einen formellen Rechtsbruch, wodurch allerdings nicht ausgeschlossen wäre, daß der Landtag gleichwohl die Notwendigkeit der Verordnung anerkennt, sie nachträglich genehmigt und dem Ministerium Indemnität erteilt. Verfassungsgesetze sind nun aber nur die Bestimmungen der Verfassungsurkunde selbst und der Novellen zu ihr. Nur sie unterliegen der erschwerten Form der Abänderung, in der der einzige Unterschied der Verfassungsgesetze und der sonstigen Gesetze besteht. Dagegen sind diejenigen Gesetze, welche die Verfassungsurkunde bloß vorsieht, keine Verfassungsgesetze, sondern gewöhnliche Gesetze³⁾.

³⁾ Wenn *Heib*, System des Verfassungsrechts, Bd. 2, S. 61 ausführt, in diesen Fällen sei nicht das erst zu ordnende als Verfassungsgesetz zu betrachten, wohl aber sei die Bestimmung der Verfassungs-

Wenn man dies auch allgemein anerkennt, so hat man doch behauptet, daß in den Fällen, in denen die Verfassungsurkunde ein Gesetz vorsieht, der Erlaß einer Notverordnung unzulässig sei, da unter Gesetz stets und unter allen Umständen eine mit vorheriger Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassende Verordnung verstanden werden müsse. Diese Auffassung ist die in der Theorie allgemein herrschende⁴⁾, während die von der konstitutionellen Lehre nicht beeinflusste Praxis auch hier mit richtigem Takte einen anderen Weg eingeschlagen hat.

Zweifellos ist es, daß die Verfassungsurkunde das Gebiet der Notverordnungen noch enger beschränken und sie außer für Verfassungsänderungen auch für einzelne solcher Fälle ausschließen konnte, in denen nur ein gewöhnliches Gesetz und kein Verfassungsgesetz erfordert wurde. Tatsächlich ist dies in einzelnen Fällen geschehen. So sieht Art. 94 und 95 der Verfassungsurkunde, die allerdings jetzt durch die Reichsjustizgesetze hinfällig geworden sind, die Bestimmung von Ausnahmen von dem Grundsatz, daß die Entscheidung über Verbrechen durch Geschworene erfolgen muß sowie die Errichtung eines Staatsgerichtshofs durch ein „mit vorheriger Zustimmung der beiden Häuser des Landtages zu erlassendes Gesetz“, vor. Das Herrenhaus sollte nach Art. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 betreffend die Bildung der ersten Kammer⁵⁾ durch königliche Anordnung gebildet

urkunde, daß dies oder jenes durch Gesetz zu ordnen sei, selbst ein Verfassungsgesetz, so ist dies vollkommen richtig. Dieses Verfassungsgesetz wird aber doch gar nicht verletzt, wenn die Regelung in einer dem Gesetze verfassungsmäßig gleichstehenden Form, der der Notverordnung, erfolgt.

⁴⁾ Vgl. v. M ö n n e , Pr. St.-R., Bd. 1, S. 371; G. v. S c h u l z e - G a e v e r n i t z , Pr. St.-R., Bd. 2, S. 35; der Aufsatz in Hegel's Zeitschr., Bd. 1, S. 221 ff.; D e r n b u r g , Preuß. Privatrecht, Bd. 1, § 16. Zur Erörterung kam die Frage besonders bei Erlaß der Preßverordnung vom 1. Juli 1863. Siehe hierüber das „Rechtsgutachten des Spruchkollegiums der Heidelberger Juristenfakultät über die Verfassungsmäßigkeit der Preßverordnung vom 1. Juli 1863“, Leipzig 1863, und das „Rechtsgutachten der Göttinger Juristenfakultät“, Berlin 1863. Den oben im Texte vertretenen Standpunkt nehmen noch ein v. G e r b e r § 47, G. M e y e r , D. St.-R. § 161. Ich selbst habe einst im Assessorexamen durch Beantwortung der Frage im Sinne des Textes wegen Unwissenheit im Staatsrechte großen Anstoß erregt.

⁵⁾ G.-G. 1853, S. 181.

werden, welche nur durch ein „mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassendes Gesetz“ abgeändert werden könne. Die gleiche Bestimmung enthält die Verordnung vom 10. November 1865⁶⁾ bezüglich der Veränderung der Landschaftsbezirke für die Präsentation der Herrenhausmitglieder.

Soweit aber die Verfassungsurkunde eine solche ausdrückliche Bestimmung nicht trifft, sondern nur ein Gesetz erfordert, ist nicht abzusehen, weshalb dadurch der Erlaß von Notverordnungen ausgeschlossen sein sollte. Indem die Verfassungsurkunde Art. 63 den unter den dort genannten Voraussetzungen erlassenen Verordnungen „Gesetzeskraft“ zuschreibt, stellt sie diese dem Gesetze eben gleich und sagt, daß da, wo bloß ein Gesetz erfordert wird, auch die Notverordnung genügt. Die Frage löst sich auf in ein einfaches Rechenexempel. Ist y gleich x — und daß dies der Fall ist, sagt Art. 63 —, dann kann ich überall, wo x steht, statt dessen y setzen.

Die Ansicht, daß durch die Aufstellung des bloßen Erfordernisses eines Gesetzes an zahlreichen Stellen der Verfassungsurkunde die Notverordnung ausgeschlossen sei, erklärt sich überhaupt nur daraus, daß man die Lehre von der Gewaltenteilung den Bestimmungen der Verfassungsurkunde zugrunde legte. Indem man davon ausging, daß der Erlaß von Rechtsnormen lediglich Sache der formellen Gesetzgebung sei, konnte man es sich nicht erklären, daß gleichwohl noch für einzelne Arten von Rechtsnormen der Erlaß eines Gesetzes erfordert würde. Daß dadurch nur die freie Regierungstätigkeit ausgeschlossen werden sollte, konnte man um so weniger begreifen, als man der Regierungsgewalt oder der vollziehenden Gewalt, wie man sie nannte, die Berechtigung zum Erlasse von Rechtsnormen absprach. Da nun die Bestimmungen der Verfassungsurkunde, welche ein Gesetz erforderten, doch irgend einen vernünftigen Sinn haben mußten, legte man ihnen den bei, daß damit die königlichen Verordnungen mit Gesetzeskraft ausgeschlossen werden sollten.

Da es sehr wenige Gegenstände gibt, die auf Grund anderer Bestimmungen als derjenigen der Verfassungsurkunde durch Gesetz zu regeln sind⁷⁾, so wäre die Ausschließung des Notverordnungsrechtes,

⁶⁾ G.-S. 1865, S. 1077.

⁷⁾ Es käme höchstens das Privatrecht in Betracht, und gerade hier wird sich die Notwendigkeit von Notverordnungen fast nie ergeben.

soweit verfassungsmäßig ein Gesetz erfordert wird, mit der Beseitigung derartiger Verordnungen überhaupt praktisch fast gleichbedeutend. Man übersah aber fernerhin, daß man durch jene Lehre einen unlösbaren Widerspruch in die Verfassungsurkunde selbst gewaltsam hineinlegte. Nach Art. 109 der Verfassungsurkunde sollen die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, in Kraft bleiben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden. Ist wirklich, wo die Verfassungsurkunde von einem Gesetze spricht, die Notverordnung ausgeschlossen, so kann, da nach Art. 109 ein Gesetz nur durch ein neues Gesetz abgeändert werden darf, überhaupt keine Verordnung mit Gesetzeskraft ergehen. Art. 109 der Verfassungsurkunde, welcher nach dieser Ansicht die Notverordnungen überhaupt ausschloß, befände sich dann mit Art. 63, der sie zuließe, in unlösbarem Widerspruche. Ueberdies hätte es gar keinen Sinn, daß verschiedentlich ausdrücklich ein „mit vorheriger Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassendes Gesetz“ erfordert würde, wenn das Wort „Gesetz“ allein schon die Bedeutung hätte, die Notverordnung auszuschließen.

Die Annahme, daß durch das Erfordernis eines Gesetzes in der Verfassungsurkunde die Notverordnung ausgeschlossen sei, ist also vollständig haltlos. Sie ist in neuester Zeit auch in der Praxis allseitig aufgegeben worden. So soll nach Art. 105 der Verfassungsurkunde die Vertretung und Verwaltung der Kreise durch besondere Gesetze näher bestimmt werden, nach Art. 9 sind Eingriffe in das Eigentum nur auf Grund des Gesetzes zulässig. Gleichwohl ergingen die Verordnungen vom 24. August 1882 betreffend die Vertretung des Lauenburger Landeskommunalverbandes und vom 30. Oktober 1895 betreffend die Beförderung eines veränderten Bebauungsplanes des durch Brand zerstörten Fleckens Brotterode⁸⁾. Sie erhielten, ohne daß an den Verordnungen vom Landtage wegen ihres Inhaltes Anstand genommen wurde, die nachträgliche Genehmigung der Volksvertretung⁹⁾.

Gegenstand der Verordnung mit Gesetzeskraft kann demnach alles sein, was Gegenstand des Gesetzes ist, ausgenommen der Verfassungs-

⁸⁾ G.-S. 1882, S. 343; 1895, S. 551.

⁹⁾ Vgl. Bekanntmachung vom 19. März 1883 (G.-S. 1883, S. 35).

gesetze und derjenigen anderen Gesetze, die nach ausdrücklicher Bestimmung nur durch ein mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassendes Gesetz abgeändert werden können. Der Inhalt des Gesetzes kann jedoch ein sehr verschiedenartiger sein, es kann eine Rechtsnorm, es kann aber auch eine bloße tatsächliche Anordnung oder Ansichten und Pläne zum Ausdruck bringen. Dem entspricht auch der mögliche Inhalt der Verordnung mit Gesetzeskraft¹⁰). Sowohl solche Rechtsnormen, deren Erlaß sonst der Gesetzgebung vorbehalten ist, wie andere Maßregeln, für welche die Verfassungsurkunde die Gesetzesform vorschreibt, können durch Notverordnungen getroffen werden. Es erscheint daher sehr wohl denkbar, daß, wenn der Landtag den Staatshaushaltsetat nicht zustande bringt und geschlossen werden muß, der Etat durch Notverordnung festgestellt wird.

In formeller Beziehung ist erforderlich, daß die Notverordnung unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums ergeht, also von allen zurzeit im Amte befindlichen Staatsministern gegengezeichnet wird. Die Rechtsverbindlichkeit der Verordnung ist jedoch von der Beobachtung dieser Form nicht abhängig¹¹). Denn nach Art. 106 der Verfassungsurkunde sind Gesetze und Verordnungen verbindlich, wenn sie nur in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht sind. Ein Bestandteil der Bekanntmachung ist die Gegenzeichnung nicht. Eine rechtsgültige königliche Verordnung liegt aber schon vor, wenn die Gegenzeichnung auch nur durch einen Minister erfolgt ist. Ebenfowenig würde eine Verantwortlichkeit derjenigen Minister stattfinden, welche die Verordnung gar nicht gegengezeichnet, noch derjenigen, welche sie gegengezeichnet haben, für die unterlassene Gegen-

¹⁰) Seligmann, Begriff des Gesetzes, S. 119 behauptet, Gegenstand der Notverordnungen könne nur sein der Erlaß von Rechtsnormen. Er schließt dies aus den Worten „mit Gesetzeskraft“, worunter nicht die formelle Gesetzeskraft verstanden werden könne. Allerdings kann hier von einer formellen Gesetzeskraft nicht die Rede sein. Versteht man aber unter Gesetzeskraft nur die gleiche Gültigkeit mit den sonst in Gesetzesform zu treffenden staatlichen Willensäußerungen, und etwas anderes kann darunter nicht verstanden werden, so ist nicht abzusehen, wie aus dem bloßen Worte „Gesetzeskraft“ irgend etwas für den Inhalt der Notverordnungen folgen sollte.

¹¹) Der Landtag wird jedoch den Mangel der Form zu rügen haben. So bei der oben erwähnten Verordnung für Brotterode vom 30. Oktober 1895.

zeichnung anderer, da niemand für die Handlungen oder Unterlassungen eines anderen verantwortlich gemacht werden kann. Irrend welche Rechtswirkungen knüpfen sich also an die Gegenzeichnung oder Nichtgegenzeichnung durch das gesamte Staatsministerium nicht. Die Vorschrift ist somit eine rein instruktionelle¹²⁾.

Die Verordnungen mit Gesetzeskraft sind den beiden Häusern des Landtages bei ihrem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Erteilt der Landtag zu der Verordnung seine Genehmigung, ohne eine Aenderung daran vorzunehmen, so ist die Willensübereinstimmung des Königs und des Landtages vorhanden, wie bei einer beliebigen anderen Gesetzesvorlage. Die Verordnung bedarf jedoch in diesem Falle keiner königlichen Sanktion und keiner Verkündigung mehr, da diese Akte bereits antezipiert sind. Durch die Genehmigung des Landtages wird also die Notverordnung, welche zunächst nur provisorische Gesetzeskraft hatte, ein förmliches Gesetz mit unbedingter Geltung. Daß die Tatsache der Genehmigung besonders verkündet wird, ist nicht erforderlich, da über die Rechtsverbindlichkeit der Verordnung allein die Publikation entscheidet, diese aber bei Erlass der Verordnung erfolgt ist. Gleichwohl ist die Publikation der erfolgten Zustimmung des Landtages üblich¹³⁾.

Dagegen enthält die Verfassungsurkunde keine Bestimmung darüber, welches die Rechtsfolgen sind, wenn die Verordnung nur mit Aenderungen oder gar nicht vom Landtage genehmigt wird. Es sind hier zwei Fragen unabweisbar, einmal: Tritt die Verordnung mit der Verfassung der Genehmigung von selbst außer Kraft, oder bedarf es dazu noch eines besonderen Rechtsaktes? und ferner: Ist der Verfassung der Genehmigung eine rückwirkende Kraft zuzuschreiben?

Art. 106 der Verfassungsurkunde stellt den Grundsatz auf, daß Gesetze und Verordnungen verbindlich werden durch die in gesetzlicher Form erfolgte Verkündigung, daß dagegen die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlichen Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den beiden Häusern des Landtages zusteht. Ist also die Notverordnung gehörig verkündet, so haben sich die Ver-

¹²⁾ Glaser a. a. O. S. 47 findet meine Ausführungen sehr unklar. Das ist rein subjektiv.

¹³⁾ Vgl. z. B. G.-S. 1850, S. 5, 7, 8, 16, 43, 44, 67; G.-S. 1851, S. 36, 180; G.-S. 1883, S. 35.

hörden nicht darum zu kümmern, daß sie durch Versagung der Genehmigung seitens des Landtages aufhört, rechtsgültig zu sein. Trotz der nunmehr mangelnden Rechtsgültigkeit behält sie ihre Rechtsverbindlichkeit, weil sie einmal gehörig verkündet ist, aber auch nur, wenn sie dies ist. Die Versagung der Genehmigung ist also ein für die Frage der Rechtsverbindlichkeit gleichgültiger Akt. Aus der Versagung auch nur seitens eines Hauses erwächst für die Regierung die Verpflichtung, die Notverordnung durch eine neue Verordnung außer Kraft zu setzen. Erst wenn diese neue Verordnung gehörig verkündet ist, tritt die Notverordnung außer Geltung.

Die Ansicht, wonach durch Versagung der Genehmigung die Notverordnung von selbst hinfällig wird¹⁴⁾, da der Charakter der Verordnung ein durch die Genehmigung resolutiv bedingter sei, und ihre Gesetzeskraft lediglich auf der Präsuntion des Einverständnisses des Landtages beruhe, übersieht den entscheidenden Art. 106 der Verfassungsurkunde. Hiernach sind auch rechtsungültige Verordnungen, ihre gehörige Publikation vorausgesetzt, rechtsverbindlich. Ueber die Rechtsverbindlichkeit entscheidet aber einzig und allein das formelle Merkmal der Verkündung. Dies wird jetzt auch bezüglich des Außerkrafttretens nicht genehmigter Notverordnungen ziemlich allgemein anerkannt¹⁵⁾.

Es fragt sich endlich noch, ob die Versagung der Genehmigung und die auf Grund dieser Tatsache gehörig verkündete Aufhebung der Notverordnung eine rückwirkende Kraft hat, d. h. ob die Verordnung auch für die unter ihrer Herrschaft stattgehabten Fälle, soweit sie noch nicht erledigt sind, keine Geltung hat¹⁶⁾. Diese Frage ist zu verneinen. Die Verordnung stützt sich nicht auf die Vermutung der Genehmigung

¹⁴⁾ v. Gerber § 47; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 376; R. John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts in Hegibis Zeitschr. für deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 244 ff.

¹⁵⁾ Zachariä § 160; S. v. Schulze-Gaeverniß, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 39; Dernburg, Preuß. Privatrecht, Bd. 1, § 16; S. Schulze mit dem Ausdrucke des Bedauerns, daß die preussische Verfassung so geringe Schutzwehren gegen etwaige Uebergriffe bietet.

¹⁶⁾ Als Beispiel könnte man anführen eine Notverordnung, welche eine anderweite Zusammenlegung der Grundstücke verordnet. Die auf Grund der Notverordnung erworbenen Privatrechte bleiben auch nach Aufhebung der Notverordnung bestehen.

und wird nicht hinfällig mit der Widerlegung dieser Vermutung. Sie ergeht vielmehr auf Grund des verfassungsmäßigen Rechtes des Königs, bis zum Zusammentritte des nächsten Landtages auch ohne dessen sonst erforderliche Zustimmung gegen außerordentliche Notstände Vorkehrungen zu treffen. Dieses verfassungsmäßige Recht des Königs kann der Landtag durch seinen Beschluß nicht vernichten. Dagegen kann es keinem berechtigten Zweifel unterliegen, daß mit dem Zeitpunkte der Aufhebung der Notverordnung das durch sie abgeänderte oder aufgehobene Recht wieder in Kraft tritt. Es entspricht dies dem allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz, daß die bloße Aufhebung einer Rechtsnorm, ohne daß etwas Neues an deren Stelle gesetzt würde, keinen leeren Raum schafft, sondern das vor der aufgehobenen Rechtsnorm geltende Recht wieder in Kraft setzt. Die aufgehobene Rechtsnorm, die Notverordnung, hob ihrerseits eine andere auf, die Aufhebung der Aufhebung bringt das alte Recht wieder zur Geltung.

§ 82. Verkündigung und Verbindlichkeit der Gesetze.

Das Gesetz ist vorhanden mit dem Augenblicke der königlichen Sanction, der Erlaß des Gesetzesbefehls durch den König schafft das Gesetz. Damit hat aber das Gesetz noch keine Verbindlichkeit gewonnen, da von diesem im königlichen Rabinette sich vollziehenden Vorgange niemand, der sich nach dem Gesetze richten soll, eine Kenntnis haben kann oder wenigstens zu haben braucht. Zur Rechtsverbindlichkeit eines Gesetzes gehört noch etwas Weiteres als zur Rechtsgültigkeit. Dies ist die Publikation oder Verkündigung. Schon das A. L.-R., Einl. § 10 ließ die rechtliche Verbindlichkeit der Gesetze, wie es diese auf faßte, nämlich der nach vorheriger Beratung der Gesetzeskommission erlassenen Verordnungen bestimmten Inhalts (vgl. §§ 7, 8 Einl. A. L.-R.) erst mit dem Zeitpunkte der gehörigen Bekanntmachung eintreten. Nach Art. 45 der Verfassungsurkunde ist es Sache des Königs, die Verkündigung der Gesetze zu befehlen. Dieser Verkündigungsbefehl wird zeitlich meist zusammenfallen mit der Sanction, seinem Wesen nach ist er von dieser verschieden.

Die Formen der Verkündigung haben jedoch vielfach gewechselt. Nach der Verordnung vom 24. August 1717¹⁾ wurden die neuen

¹⁾ Mylius, C. C. M. II, Abt. 1, S. 613.

Berordnungen den Provinzialbehörden und von diesen den Steuer-
räten für die Städte, den Landräten für das flache Land zur Ver-
kündigung zugesandt. Auf den Dörfern war je ein Exemplar anzu-
schlagen und ein zweites von der Kanzel zu verlesen. Gewisse wich-
tigere Edikte mußten von Zeit zu Zeit wiederholt von neuem zur
Erinnerung vorgelesen werden. Diese Verkündigungsform bestand bis
zum Erlasse des N. L.-N. Letzteres bestimmte, Einl. § 11, daß alle
gesetzlichen Verordnungen ihrem völligen Inhalte nach an den ge-
wöhnlichen Orten öffentlich anzuschlagen und im Auszuge in den
Intelligenzblättern der Provinz, für welche sie gegeben seien, bekannt
gemacht werden mußten. Diese Verkündigung begründete die Ver-
mutung der Kenntnis des Gesetzes, wogegen der Einwand der Nicht-
kenntnis nicht zugelassen wurde (§ 12 a. a. D.).

Neue Verkündigungsformen traten ein seit 1810. Nach der Ver-
ordnung vom 27. Oktober 1810²⁾ wurden alle Gesetze und Verord-
nungen, welche mehr als ein einzelnes Regierungsdepartement betrafen,
durch die Gesefsammlung bekannt gemacht. Durch die Verordnung
vom 28. März 1811³⁾ wurden Departementsamtsblätter begründet
zur Verkündigung der das Departement allein betreffenden Anord-
nungen. Außerdem sollten aber durch die Amtsblätter auch die in der
Gesefsammlung enthaltenen Gesetze nach Titel, Datum und Nummer
bekannt gemacht werden, und erst dadurch die Verkündigung als ge-
hörig geschehen gelten, sofern nicht an dem betreffenden Orte die
Gesefsammlung erweislich schon vorher bekannt war⁴⁾. Der Zeit-
punkt der Verbindlichkeit richtete sich, sofern das Gesetz selbst nichts
darüber bestimmte, nach der Zeit des Bekanntwerdens. Dieses wurde
aber vermutet acht Tage nach dem Erscheinen des Amtsblattes.

Das Gesetz vom 3. April 1846 betreffend die Publikation der
Gesetze⁵⁾ gab die Verkündigungsform durch das Amtsblatt auf und

²⁾ G.-S. 1810, S. 1.

³⁾ G.-S. 1811, S. 165.

⁴⁾ Vgl. dazu die Allerhöchste Kabinettsorder vom 24. Juli 1826,
betreffend die öffentliche Gültigkeit der ausschließlich durch die Amts-
blätter bekannten Gesetze (G.-S. 1826, S. 73). Unverständlich
ist die Entsch. des Reichsgerichts in Zivilsachen vom 1. März 1907
— v. R a m p f und D e l i u s, Rechtsprechung Bd. 2, S. 490 —, vor
1846 habe eine Publikationsform für Erlasse des absoluten Monarchen
nicht bestanden.

⁵⁾ G.-S. 1846, S. 151.

bestimmte, daß landesherrliche Erlasse, welche Gesetzeskraft erhalten sollen, sie nur durch die Aufnahme in die Gesetzsammlung bekommen, ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie oder einen Teil von ihr bestimmt waren. Soweit ein Gesetz über den Zeitpunkt seines Inkrafttretens nichts angeordnet hatte, trat die Verbindlichkeit mit Ablauf eines gewissen Zeitraumes nach Ausgabe des betreffenden Stückes der Gesetzsammlung ein. Dieser Zeitraum war je nach der Entfernung des betreffenden Regierungsbezirkes von Berlin verschieden festgesetzt und betrug in dem Regierungsbezirke Potsdam mit Berlin acht Tage, in den am weitesten entfernten Regierungsbezirken Königsberg und Gumbinnen sowie in der Rheinprovinz vierzehn Tage. Das Gesetz vom 10. April 1872^{o)} änderte dies dahin ab, daß in allen Fällen, in denen das Gesetz selbst über den Zeitpunkt seines Inkrafttretens nichts bestimmt hatte, die Verbindlichkeit mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages beginnen solle, an welchem das betreffende Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben war.

Die Frage, ob ein Gesetz gehörig verkündet ist, kann hiernach namentlich für die Zeit vor 1810 außerordentlich zweifelhaft sein. Da die Befolgung der damaligen Verkündigungsformen, wie Anschlag an öffentlichen Orten, Verlesung von der Kanzel, Einrückung eines Auszuges in die Intelligenzblätter, jetzt unmöglich mehr nachgewiesen werden kann, so muß man für jene Gesetze, um sie für rechtsverbindlich zu erachten, von dem Erfordernisse des Nachweises der Verkündigung absehen. Es erscheint dies um so eher zulässig, als die damalige Verkündigung nicht wie die heutige einen Formalakt bildete, durch den allein die Verbindlichkeit des Gesetzes begründet wurde, sondern nur eine Vermutung für die Kenntnis des Gesetzes. Daß aber ein Gesetz vorliegt und als solches bekannt ist, muß für die Zeit bis 1810 angenommen werden, wenn es in der officiösen Mylliusschen Ediktensammlung oder deren Fortsetzungen aufgenommen ist. Für die Zeit von 1811 bis 1846 ist allerdings das allein Entscheidende für die Verbindlichkeit die Verkündigung im Amtsblatte. Wie aber ausdrücklich hervorgehoben wird, begründet diese Verkündigung allein die Vermutung der Kenntnis, gegen welche kein Gegenbeweis zugelassen wird. Dagegen ist das Gesetz auch vor der Verkündigung im Amtsblatte verbindlich,

^{o)} G.-S. 1872, S. 357.

wenn die Gesefsammlung früher bekannt war. Gegenwärtig muß man nun den Inhalt der Gesefsammlung allgemein als bekannt annehmen, während man ein Gleiches von den Amtsblättern, von denen manche Jahrgänge gar nicht mehr zu erhalten sind, nicht behaupten kann. Es ist also gegenwärtig ein in der Zeit von 1811 bis 1846 erlassenes Gesef als bekannt und damit als rechtsverbindlich anzusehen, wenn es auch nur in der Gesefsammlung verkündet ist. Ueber die Verbindlichkeit der nach 1846 erlassenen Gesefe entscheidet allein deren Verkündigung in der Gesefsammlung.

Nach dem Gesefe vom 10. April 1872 sind durch die Gesefsammlung nicht nur alle Gesefe, sondern auch alle königlichen Verordnungen zu verkündigen ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie oder einen Teil bestimmt sind. Eine Ausnahme von dieser Regel besteht jedoch hinsichtlich der landesherrlichen Erlasse einschließlich der durch sie beglaubigten und genehmigten Urkunden, sofern sie betreffen: 1. die Verleihung des Expropriationsrechtes; 2. die Verleihung des Rechtes zur Entnahme von Chaussée- und Wegebau- und Unterhaltungsmaterialien; 3. die Verleihung des Rechtes zur Erhebung von Chaussée- und Wegegeld; 4. die Statuten der Deichverbände und der Genossenschaften zu Meliorationen durch Entwässerung und Bewässerung; 5. die Erteilung von Konzessionen zum Bau und Betriebe von Eisenbahnen sowie die Statuten der Unternehmer; 6. die Reglements für die öffentlichen und Privatfeuersozietäten; 7. die Reglements für die landschaftlichen Kreditvereine und ähnliche Kreditinstitute; 8. die Einrichtung des Landarmen- und Vorrigendenwesens; 9. die Privilegien zur Ausgabe von Papieren auf den Inhaber. Die auf diese Gegenstände bezüglichen Erlasse sowie Ergänzungen und Abänderungen derselben und der Urkunden, auch wenn letztere selbst durch die Gesefsammlung bekannt gemacht sind, erhalten allein durch die Verkündigung im Amtsblatte Rechtsverbindlichkeit. Sofern der Zeitpunkt nicht bestimmt ist, beginnt die Verbindlichkeit mit dem ersten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes zur Ausgabe gelangt ist.

Die Verbindlichkeit beginnt stets mit dem in dem Gesefe oder der Verordnung selbst und, wenn sie in dieser Beziehung nichts enthalten, mit dem aus dem Gesefe vom 10. April 1872 sich ergebenden Zeitpunkte und zwar auch für diejenigen, welche schon früher von der Anordnung Kenntnis erhalten haben. Die Verkündigung ist also

ein Formalakt, der die Verbindlichkeit begründet ohne Rücksicht darauf, ob die Betroffenen von der Verkündigung Kenntnis erlangt haben oder nicht. Nicht der rechtsgültige Erlaß des Gesetzes oder der Verordnung, sondern allein die Verkündigung begründet die Verbindlichkeit.

Selbstverständlich ist es, daß nur rechtsgültige Gesetze und Verordnungen verkündet werden dürfen und daß diejenigen Beamten, welche bei der Verkündigung eines rechtsungültigen Erlasses mitwirken, sich verantwortlich machen würden. Es könnte sich nur fragen, welche rechtliche Bedeutung die Verkündigung einer an und für sich rechtsungültigen Anordnung zu beanspruchen hat⁷⁾. Die Erörterung, ob es zweckentsprechend ist oder nicht, den einzelnen das Recht der Prüfung der Rechtsgültigkeit einzuräumen, kann hier nicht in Betracht

⁷⁾ Vgl. aus der ganz außerordentlich reichhaltigen Literatur über diese Frage, die sich meist für das Recht der Prüfung der Verordnungen und für die Unverbindlichkeit rechtsungültiger Maßnahmen aussprechen, R. S. Zacharia im Archiv für zivilistische Praxis, Bd. 16, S. 145 ff.; v. Wächter a. a. O., Bd. 24, S. 238; S. Bischof in der Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß, N. F. Bd. 16, S. 235, 385, Bd. 17, S. 104, 253, 448, Bd. 18, S. 129, 302, 393; S. Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung, historisch und dogmatisch nach allgemeinem und deutschem Rechte erörtert, in v. Lindes Archiv für das öffentliche Recht des Deutschen Bundes, Bd. 3, Heft 3; E. v. Stockmar, Ist der Richter an allgemeine landesherrliche Konstitutionen gebunden, welche ohne die nach Vorschrift der Verfassung einzuholende ständische Zustimmung erlassen sind? in der Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß, N. F. Bd. 10, S. 18, 213; vor allem aber die Gutachten von Gneist und S. Jacques über die Frage: Soll ein Richter auch darüber zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen ist? in den Verhandlungen des vierten deutschen Juristentages von 1863, Bd. 1, S. 212 ff.; R. John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts in Regibus Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 244 ff.; v. Nöbbe, Ueber das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach preussischem Staatsrecht a. a. O., S. 385 ff., letztere beiden Aufsätze veranlaßt durch die mehrerwähnten Stockmarschen Studien über das preussische Staatsrecht in der genannten Zeitschrift. Außerdem finden sich ausführliche Erörterungen über die Frage in fast allen Hand- und Lehrbüchern des Staatsrechtes und des Privatrechtes, meist unter dem Stichworte des richterlichen Prüfungsrechtes. Vielfach greift die Behandlung aber auch von dem juristischen in das rein politische Gebiet über.

kommen, obgleich gerade dies vorzugsweise der Inhalt der reichen Literatur über die Streitfrage ist. Es kann sich allein darum handeln, ob und inwiefern rechtsungültige, aber gehörig verkündete Anordnungen nach positivem preussischen Rechte eine Rechtsverbindlichkeit für sich beanspruchen. Eine Behandlung der Frage vom allgemeinen juristischen Standpunkte kann auch hier unterbleiben, da die preussische Verfassungsurkunde positive Bestimmungen über das Prüfungsrecht enthält.

Die oktroyierte Verfassungsurkunde hatte in dieser Beziehung keine Bestimmung. Es war darin als Art. 105 nur der Satz enthalten: „Gesetze und Verordnungen sind nur verbindlich, wenn sie zuvor in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind.“ Bei der Revision strich man zunächst die Worte „nur“ und „zuvor“ als überflüssig, fügte jedoch auf Verlangen der königlichen Botschaft vom 7. Januar 1850 (Proposition XIII) zu dem ersten Absätze des nunmehrigen Art. 106: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind,“ als zweiten Absatz hinzu: „Die Prüfung gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern (in jetziger Fassung: den beiden Häusern des Landtages) zu.“ Zur Begründung dieses Satzes wurde angeführt, daß die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung schwer zu ziehen, und gegen den Mißbrauch der Bestimmung in der verfassungsmäßigen Ministerverantwortlichkeit ein Schutz gegeben sei. Es ergibt sich hieraus, daß man zunächst den Fall im Auge hatte, wenn eine Maßregel, die an und für sich der Gesetzesform bedurfte, durch königliche Verordnung getroffen war. Hier sollten trotz des formellen Mangels die königlichen Verordnungen von den Behörden als rechtsverbindlich betrachtet und ihren Entscheidungen zugrunde gelegt werden.

Unentschieden bleibt bei dem Wortlaute des Art. 106 Abs. 2 der Verfassungsurkunde die Frage, ob den Behörden die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Gesetze zusteht, oder ob auch bei Gesetzen, selbst wenn sie rechtsungültig sind, die bloße Verkündung die Rechtsverbindlichkeit begründet. Denkbar sind hier verschiedene Fälle. Es kann ein Erlaß die Zustimmung des Landtages erwähnen, während diese Zustimmung gar nicht erfolgt ist — ein Fall, der wohl außerhalb des Bereiches der Möglichkeit liegt —, es kann der zustimmende Beschluß eines der beiden Häuser selbst an einem wesentlichen

Mangel leiden, z. B. von einem beschlußunfähigen Hause gefaßt sein, oder, der wichtigste Fall, es kann in einem neuen Gesetze eine Aenderung der Verfassungsurkunde liegen, ohne daß die bei Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen beobachtet wären. Ist in solchen Fällen die Rechtsverbindlichkeit des Gesetzes allein von der Verkündung oder auch von der Rechtsgültigkeit des Gesetzes abhängig? Auch bei Gesetzen muß die Verkündung als der allein entscheidende Gesichtspunkt betrachtet werden. Hiersür sprechen verschiedene Gründe.

Zunächst hieße es, dem einzelnen etwas meist Unmögliches zumuten, wenn man von ihm die Prüfung des gesetzmäßigen Zustandekommens eines Gesetzes verlangen wollte. Es wird in der Regel niemand wissen können, ob das Haus noch beschlußfähig war, als es einen Beschluß faßte. Man kann, wenn ein Gesetz eine Verfassungsänderung enthält, auch niemandem zumuten, die stenographischen Berichte nachzuschlagen, um festzustellen, ob wirklich zwei Abstimmungen mit einem Zwischenraume von 21 Tagen stattgefunden haben und dergleichen mehr. Wollte man dem einzelnen die Prüfung aller wesentlichen Formalien auferlegen, so müßte man auch von ihm verlangen, daß er jedesmal das Original des Gesetzes untersuche, ob es auch die königliche Unterschrift trägt. Diese Auffassung würde zu ganz unabweisbaren Folgerungen führen. Selbst diejenigen, welche für ein unbedingtes Prüfungsrecht sind, meinen daher, daß „interna corporis“ d. h. der Geschäftsgang der einzelnen Körperschaften — mit demselben Rechte kann man sagen, auch der des Königs — nicht zu untersuchen seien (so Gneist). Gleichwohl läßt sich nicht verkennen, daß diese Auffassung nicht folgerichtig ist. Hat jemand zu prüfen, ob ein Erlaß mit Zustimmung des Landtages ergangen ist, so hat er auch zu untersuchen, ob bei dem zustimmenden Beschlusse die wesentlichen Förmlichkeiten beobachtet sind. Denn ein unter Beiseitesetzung der wesentlichen Formen gefaßter Beschluß ist nichtig, also überhaupt kein Beschluß, und es fehlt daher die erforderliche Zustimmung. Wenn in England gewohnheitsmäßig die Prüfung der sogenannten interna corporis ausgeschlossen wird, so ist dies eben eine auf positiver gewohnheitsrechtlicher Vorschrift beruhende teilweise Ausschließung des Prüfungsrechtes. Die praktischen Schwierigkeiten, zu denen eine Lehre führt, und die in einem anderen Staate zur Abschneidung gewisser Folgerungen durch positive Rechtsvorschrift geführt haben, können aber für uns kein Grund sein, an diesem Punkte ebenfalls die weiteren Folgerungen

aus dem Grundsätze aufzugeben. Wäre das Prüfungsrecht vorhanden, so wären auch alle oben aus ihm gezogenen Folgerungen zutreffend.

Diese Erörterungen beweisen doch aber nur, mit welchen unüberwindlichen Schwierigkeiten das Prüfungsrecht, falls es vorhanden wäre, zu kämpfen hätte. Der Nachweis, daß es staatsrechtlich wirklich nicht vorhanden ist, erscheint damit noch nicht geführt. Auch die erheblichen politischen Bedenken gegen das Prüfungsrecht können für die staatsrechtliche Erörterung nicht in Betracht kommen.

Ebenso wenig kann man aber andererseits behaupten, daß etwa durch die königliche Sanktion und den Verkündigungsbefehl das rechtsgültige Zustandekommen des Gesetzes unanfechtbar festgestellt wäre⁸⁾. Daß es Pflicht des Königs und des Ministeriums ist, nur rechtmäßig zustande gekommene Gesetze verkündigen zu lassen, ist zweifellos. Aber König wie Minister sind dem Irrtum unterworfen, und daß die königliche Entscheidung für andere Personen bindend wäre, ist ohne ausdrückliche Bestimmung der Verfassungsurkunde um so weniger anzunehmen, als sonst die Beurteilung streitiger Rechtsverhältnisse dem Könige nicht zusteht.

Die Ausschließung des Prüfungsrechtes auch für Gesetze ist aber mittelbar in der Verfassungsurkunde selbst ausgesprochen. Gesetz ist eine mit Zustimmung des Landtages erlassene königliche Verordnung. Ist nun bei einer Anordnung diese Zustimmung gar nicht oder nur scheinbar vorhanden, so hat sie zwar nicht den Charakter des Gesetzes, aber doch den der Verordnung⁹⁾. Die Rechtsgültigkeit der Verordnungen hat aber nur der Landtag zu prüfen. Da die Gesetze nur eine besondere Gattung von Verordnungen bilden, für Verordnungen aber das Prüfungsrecht ausgeschlossen ist, so ist es auch für Gesetze nicht vorhanden. Die Prüfung steht vielmehr nur dem Landtage zu.

Verneint der Landtag die Rechtsgültigkeit, so hat allerdings ein solcher Beschluß für die Behörden und die einzelnen Staatsangehörigen nur insofern Anspruch auf Anerkennung, als die Regierung durch Ver-

⁸⁾ So für das Reichsrecht Laband a. a. O.

⁹⁾ Vgl. U n e i s t, Verwaltung, Justiz und Rechtsweg, S. 73: „Gesetz ist die mit Zustimmung der verfassungsmäßigen Landesvertretung erlassene Verordnung; Verordnung der Ausdruck des Staatswillens ohne die Zustimmung“. Uebereinstimmend Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen vom 6. November 1903, Bd. 36, S. 417 ff.

kündigung einer neuen Verordnung ihm Geltung verschafft. Denn allein die Verkündigung, nicht irgend ein Landtagsbeschluß begründet die Verbindlichkeit¹⁰⁾. Eine Verpflichtung für die Regierung, eine vom Landtage für rechtsungültig erachtete Verordnung lediglich deshalb zurückzunehmen und die Zurücknahme zu verkündigen, besteht aber nicht und kann nicht bestehen. Wollte man eine solche Verpflichtung anerkennen, so würde man damit dem Landtage die Möglichkeit gewähren, einer vollständig rechtsgültigen Verordnung durch seinen Beschluß die Rechtsverbindlichkeit zu entziehen, während die Verordnung nach Ansicht der Regierung gültig ist. Dadurch würde aber die ganze königliche Regierungsgewalt in ihrem Bestande und in ihren einzelnen Betätigungen dem Belieben des Hauses preisgegeben. Das Prüfungsrecht des Landtages hat daher wohl eine politische, aber keine staatsrechtliche Bedeutung.

Zur Rechtsverbindlichkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung genügt deren vorschriftsmäßige Verkündigung. Nur sie ist von den Behörden oder den einzelnen Staatsangehörigen zu prüfen. Die vom Gesetze vorgeschriebene Form ist aber nur die Verkündigung in der Gesetzsammlung bzw. im Amtsblatte. Zu den vorgeschriebenen Formen der Verkündigung gehört es daher nicht, daß im Eingange des Gesetzes auf die vorherige Zustimmung des Landtages bzw. auf Art. 63 der Verfassungsurkunde Bezug genommen wird. Diese Förmlichkeiten sind wünschenswert, um jeden Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Anordnung zu verschneiden, aber notwendig sind sie nicht. Denn auch ohne Zustimmung des Landtages und ohne Bezugnahme auf Art. 63 der Verfassungsurkunde liegt, wenn auch kein Gesetz und keine Notverordnung, so doch immerhin eine königliche Verordnung vor, und diese ist allein durch die Verkündigung rechtsverbindlich. Wesentliches Erfor-

¹⁰⁾ Zur Erörterung kam die Frage gelegentlich des durch königliche Verordnung erlassenen Präsenreglements vom 20. Juni 1864, welches das Abgeordnetenhaus für rechtsungültig erklärte, da nach seiner Ansicht das Präsenreglement nur im Wege der ordentlichen Gesetzgebung hätte gegeben werden dürfen. Zutreffend bemerkte bei dieser Gelegenheit der Abgeordnete Gneist über die Folgen, die jener Beschluß des Hauses haben würde: „Dieser Beschluß, wenn er nicht (von der Regierung) befolgt wird, ist und bleibt vollkommen tot, kein Gericht wäre in der Lage, dessen Wirksamkeit anzuerkennen.“ Vgl. Sten. Ber. S. 2074. Anders bei Notverordnungen, die die Regierung auf Verlangen des Landtages außer Kraft zu setzen verpflichtet ist.

dernis ist aber, daß es wenigstens sich um eine königliche Verordnung handelt. Daß dies der Fall ist, wird erkennbar aus den Eingangsworten: „Wir, der König, verordnen,“ der königlichen Unterschrift und der ministeriellen Gegenzeichnung, ohne welche eine königliche Regierungshandlung überhaupt nicht denkbar ist¹¹⁾.

Wohl aber haben die Gerichte Gesetze und Verordnungen daraufhin zu prüfen, ob sie nicht mit dem Reichsrechte in Widerspruch stehen — einfach deshalb, weil sie das Reichsrecht anzuwenden haben und Reichsrecht dem Landesrechte vorgeht¹²⁾.

§ 83. Die Schranken der Gesetzgebung.

Die Gesetzgebung bildet die Schranke der freien Regierungstätigkeit des Königs. Dieser ist die Regelung gewisser Gegenstände entzogen und der König dabei an die Mitwirkung des Landtages gebunden. Dadurch ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß an und für sich zum Gebiete der Regierung gehörende Gegenstände durch die Gesetzgebung geregelt werden. Hierin liegt keine Beeinträchtigung der königlichen Regierungsrechte. Denn es ist die freie Willensentschließung des Königs, der das Gesetz seine Entstehung verdankt. Das Gebiet der Regierung wird damit allerdings dauernd verengert, indem das Gesetz nur durch Gesetz abgeändert werden kann. Die Regierung findet ihre Schranke in dem Gesetze, die Gesetzgebung aber nicht in der Regierung. Das Gebiet der Gesetzgebung kann sich auf dem bisher der Regierung zustehenden immer weiter ausbreiten und breitet sich erfahrungsgemäß immer weiter aus. Ebenso wenig bildet die Justiz eine Schranke der Gesetzgebung. Der Richter hat das bestehende Recht anzuwenden. Die Gesetzgebung kann aber in diese Sphäre eingreifen, indem sie dem Richter durch die authentische Interpretation eine bestimmte Art der Rechtsanwendung vorschreibt, indem sie neueren Anordnungen rückwirkende Kraft beilegt, und indem sie durch Sonder-

¹¹⁾ Damit erledigt sich die Streitfrage, ob den Behörden nur die Prüfung der materiellen Gültigkeit entzogen, dagegen die der übrigen Formalien außer der Publikation belassen sei. Vgl. darüber E. M. Ehr., Studien über das preussische Staatsrecht I in *Legibus Zeitschrift für deutsches Staatsrecht*, Bd. 1, S. 179 ff.

¹²⁾ Uebereinstimmend Entsch. des Reichsgerichts im Plenum vom 29. Mai 1901, Entsch. in *Zivilf.* Bd. 48, S. 205.

gesetz einen Fall selbst entscheidet und ihn damit dem richterlichen Urteile entzieht. Die Justizgewalt bildet also ebensowenig eine Schranke der Gesetzgebung wie die Regierung. Regierungs- und Justizgewalt finden die Grenze ihrer freien Tätigkeit in der Gesetzgebung, ziehen ihr aber ihrerseits keine Grenze. Die Gesetzgebung, die freieste der staatlichen Gewalten, kann daher schrankenlos sein wie die Staats-tätigkeit selbst. Ebensowenig wie zum Wesen der staatlichen Souveränität gehört aber diese Schrankenlosigkeit zu dem der Gesetzgebung. Die Gesetzgebung kann die Grenzen ihrer Tätigkeit finden in dem Gesetze des Staates selbst, in seiner Verfassungsurkunde, oder in einer anderen, ihr nebengeordneten staatlichen Gewalt, wenn der Staat einer anderen staatlichen Gemeinschaft, einem Bundesstaate, angehört.

Die Verfassungsurkunde ist ein Gesetz und unterliegt der Abänderung wie jedes andere Gesetz nur in besonderen, erschwerten Formen. Die Verfassungsurkunde bildet daher keine Schranke für die Gesetzgebung überhaupt, sondern nur für diejenigen Gesetze, welche nicht in den Formen der Verfassungsänderung ergehen¹⁾. Rein in den gewöhnlichen Formen zustande kommendes Gesetz darf sich daher mit der Verfassungsurkunde in Widerspruch setzen. Ist dies der Fall, so erscheint die Form der Verfassungsänderung notwendig. Als Verfassungsänderung ist auch die authentische Interpretation einer Verfassungsbestimmung anzusehen²⁾. Denn wenn die authentische Interpretation auch nur die in der Verfassungsurkunde bereits ausgesprochenen Rechts-sätze entwickeln will, so hebt sie doch die bei der bisherigen gesetzlichen

1) Unzutreffend ist es, wenn v. Martiy a. a. O., S. 260 die Verfassung für ein Recht höherer Auktorität gegenüber dem Gesetze ausgibt gleich dem Gesetze gegenüber der Verordnung. Verfassung, Gesetz und Verordnung sind von völlig gleicher Auktorität, nur jedes in seiner Sphäre. Die Verschiedenheit beruht allein in der Form des Erlasses oder der Abänderung der staatlichen Anordnung. Der König sollte als höhere Auktorität über sich den König haben, der mit Zustimmung des Landtages befehlt, und der mit Zustimmung des Landtages befehlende König den König, der auf Grund zweimaliger, mit einem Zwischenraume von wenigstens 21 Tagen gegebener Zustimmung des Landtages befehlt! Das ist wirklich der von Martiy heraufbeschworene Geist jenes nassauischen Amtmannes, der an sich selbst berichtete und restrikierte, nur in verschiedenen Bureaustunden. Vgl. auch § 16.

2) U. M. v. R ö n n e , Pr. St.-R., Bb. 2, S. 369.

Fassung vorhandene Freiheit der Auslegung teilweise auf. Sie hat also nicht den Charakter eines bloßen Ergänzungsgesetzes, sondern gibt eine neue bestimmtere Fassung einer Verfassungsbestimmung. Hierin liegt aber eine Verfassungsänderung.

Bestritten ist nun, in welcher Weise diese Verfassungsänderung vor sich zu gehen hat, ob eine besondere Abänderung des betreffenden Artikels der Verfassungsurkunde, sei es vor, bei oder nach Erlass des neuen mit der Verfassungsurkunde im Widerspruche stehenden Gesetzes, notwendig ist, oder ob es genügt, daß bei Erlass des Gesetzes die besonderen Formen der Verfassungsänderung, zweimalige Abstimmung mit einem Zwischenraume von 21 Tagen, beobachtet werden. Letztere Ansicht ist als die richtige zu betrachten. Art. 107 der Verfassungsurkunde erfordert zu Verfassungsänderungen nur den Weg der ordentlichen Gesetzgebung mit zwei Abstimmungen. Bei der ordentlichen Gesetzgebung kann man aber eine bisher gültige Bestimmung entweder ausdrücklich aufheben oder stillschweigend, indem die abweichende Bestimmung des neueren Gesetzes ohne weiteres das frühere Recht aufhebt. Da die Verfassungsurkunde das Erfordernis der ausdrücklichen Verfassungsänderung nirgends aufstellt, vielmehr auf den ordentlichen Weg der Gesetzgebung verweist, so ist anzunehmen, daß auch bei Verfassungsänderungen eine besondere Aufhebung oder Aenderung des betreffenden Verfassungsartikels nicht erforderlich ist.

Allerdings erscheint es wünschenswert, daß eine solche stattfindet. Denn ein Gesetz, welches eine Aenderung der Verfassungsurkunde enthält, ist seinerseits wieder ein Verfassungsgesetz und kann nur in den besonderen Formen eines solchen eine Aenderung erfahren. Ohne jedes äußerliche Kennzeichen würde es aber besonders nach Ablauf einer längeren Zeit schwer festzustellen sein, ob ein Verfassungsgesetz vorliegt oder nicht. Die bisherige Praxis ist daher meist für ausdrückliche Abänderungen der betreffenden Stellen der Verfassungsurkunde gewesen. Die wichtigste Ausnahme bildet Annahme der norddeutschen Bundesverfassung, welche die preussische Verfassungsurkunde in den mannigfachen Beziehungen veränderte. Diese Ausnahme hatte aber ihren guten Grund darin, daß die Bundesverfassung ein der Verfassungsurkunde vorgehendes Gesetz wurde, und deshalb nur vom bundes- bzw. reichsrechtlichen Standpunkte, nicht aber von dem der preussischen Gesetzgebung entschieden werden konnte, inwiefern eine Aenderung der Verfassungsurkunde vorliege.

Während die Verfassungsurkunde nur eine Schranke für gewisse Arten von Gesetzen bildet, aber als Gesetz selbst der Gesetzgebung, wenn auch einer besonderen Art von ihr, unterworfen bleibt, findet die preussische Landesgesetzgebung in ihrer Tätigkeit eine unbedingte Begrenzung durch Art. 2 der Reichsverfassung. Hiernach übt das Reich innerhalb des Bundesgebietes das Recht der Gesetzgebung in den seiner Zuständigkeit überwiesenen Gegenständen mit der Wirkung aus, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Zwar hat nicht die Zuweisung des einen oder anderen Gegenstandes an die Reichsgesetzgebung an und für sich schon die Bedeutung, daß damit die Tätigkeit der Landesgesetzgebung ausgeschlossen wäre. Es können auch über die der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen Gegenstände neue Landesgesetze ergehen, bis das Reich von dem ihm zustehenden Gesetzgebungsrechte Gebrauch macht. Sobald dies aber geschehen ist, muß allein das Reichsrecht als maßgebend betrachtet werden. Landesgesetze können nur ergehen, wenn und soweit das Reichsrecht sie zuläßt. Die Landesgesetzgebung hat sich also innerhalb der durch das Reichsrecht gezogenen Grenzen zu halten.

Würde gleichwohl ein Landesgesetz erlassen, welches einem Reichsgesetze widerspräche, so wäre es nicht anwendbar, soweit es sich mit dem Reichsrechte im Widerspruche befindet. Ob ein solcher Widerspruch vorliegt, kann aber nur im einzelnen Falle durch den Richter entschieden werden. Es kann hier die Frage des Reichsstaatsrechtes, ob der Richter die Rechtsgültigkeit der Reichsgesetze zu prüfen hat, oder ob auch diese nur durch die Verkündigung verbindlich werden, dahingestellt bleiben. Auch wenn die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Reichsgesetze wie der Landesgesetze den Behörden untersagt ist, steht ihnen doch die Untersuchung darüber zu, ob ein Landesgesetz dem Reichsrechte widerspricht. Hierin liegt keine Untersuchung des rechtsgültigen Zustandekommens der Reichs- oder Landesgesetze, sondern einzig und allein eine Anwendung des in Art. 2 der Reichsverfassung ausgesprochenen Rechtsfages, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, auf den einzelnen Fall. Die bloße Rechtsanwendung ist aber gerade die dem Richter stets und überall zustehende Aufgabe, wenn ihm auch die Prüfung der Rechtsgültigkeit einer staatlichen Anordnung entzogen ist.

Aber Reichsrecht geht dem Landesrechte nur vor, hebt es nicht auf. Das Landesrecht bleibt latent vorhanden, ist nur wegen seines Wider-

spruches mit dem Reichsrechte nicht anzuwenden. Es kann aber wieder praktisch werden, wenn das Reichsrecht fortfällt³⁾).

§ 84. Aufhebung der Gesetze.

Die regelmäßige Art der Aufhebung eines Gesetzes bildet es, daß ein neues Gesetz ergeht, welches durch seine Bestimmungen entweder ausdrücklich oder stillschweigend ein früheres Gesetz beseitigt. Diese Art der Aufhebung der Gesetze bietet jedoch staatsrechtlich keine besonderen Schwierigkeiten. Dagegen ist es denkbar, daß ein Gesetz zwar nicht aufgehoben, aber in seiner Anwendbarkeit entweder auf einen Fall oder auf bestimmte Gebiete gehemmt wird. Das eine bezeichnet man als Dispensation vom Gesetze, zu der als Abarten noch Begnadigung und Privilegium kommen, das andere als Suspension des Gesetzes.

1. *Dispensation*¹⁾) ist die Ausschließung der Anwendung eines Gesetzes zugunsten einzelner auf einen Fall, der seinem Tatbestande nach unter dieses Gesetz fallen würde. Aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich, daß die Dispensation nur denkbar ist gegenüber einem Gesetze, welches eine auf eine Mehrheit von Fällen berechnete Rechtsnorm zum Inhalte hat. Denn nur, wo ein solches Gesetz vorliegt, erscheint es möglich, eine Ausnahme von der Gesetzesanwendung zuzulassen. Es sind nun bei einem Gesetze, welches eine allgemeine

³⁾ So trat mit Erlöschen des Sozialistengesetzes das einzelstaatliche Vereins- und Versammlungsrecht in vollem Umfange wieder in Kraft. Das preussische N. G. vom 29. September 1899 zum B.-G.-B. Art. 89 hat das bisherige Landesprivatrecht noch ausdrücklich aufgehoben. Eine etwaige Aufhebung des Jesuitengesetzes würde die Jesuiten dem gemeinen einzelstaatlichen Ordensrechte unterwerfen.

¹⁾ Vgl. über sie Zachariä § 163; Grotesend § 631; G. Meyer § 178; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 535 ff.; v. Rönne, Pr. St.-R., Bd. 1, S. 452; H. v. Schulze-Gaevernik, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 59 ff.; v. Werber, Ueber Privilegienhoheit und Dispensationsgewalt im modernen Staate in seinen juristischen Abhandlungen 1872, Nr. XIII, S. 470; besonders interessant ist die Entwicklung des Dispensationsrechtes in England, siehe darüber Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3. N., Berlin 1883—1884, Bd. 1, S. 183 ff.; Steiniß, Dispensationsbegriff und Dispensationsgewalt auf dem Gebiete des deutschen Staatsrechts (aus Brie und Fleischmann, Abhandlungen, Heft 4).

Rechtsnorm enthält, zwei Fälle denkbar. Entweder das Gesetz läßt selbst Ausnahmen zu, oder es tut dies nicht.

Im ersteren Falle kommt die Dispensation nur scheinbar zur Anwendung. Es ist nicht der die Dispensation Ertheilende, sondern das Gesetz selbst, welches die Ausnahme macht. Es gibt sich von Anfang an nur eine beschränkte Geltung, will jedoch diejenigen Fälle, in denen es nicht zur Anwendung kommen soll, nicht selbst bestimmen, sondern anderweitiger Bestimmung vorbehalten. Wer die Ausnahme im einzelnen Falle zuzulassen hat, ist gesetzlich geregelt. Die Feststellung der Ausnahme ist also keine Durchbrechung der im Gesetze aufgestellten Rechtsnorm, sondern im Gegenteile die Ausführung der Rechtsnorm, welche gewisse Fälle nicht unter ihre Regel ziehen wollte. Es liegt eine einfache Ausführungsverordnung zu dem Gesetze vor. Diese fällt aber naturgemäß in das Gebiet der Regierungstätigkeit.

Läßt andererseits das Gesetz Ausnahmen nicht zu, so ist damit der Wille des Gesetzgebers erklärt, daß das Gesetz auf jeden unter seine Norm fallenden Tatbestand zur Anwendung zu kommen habe²⁾. Das Gesetz bildet aber die Schranke der Regierung und die Richtschnur für die Justiz. Die freie Regierungstätigkeit ist nur befugt, dem Gesetze seine Wirkung zu entziehen, sonst wäre das Gesetz als solches nicht mehr vorhanden. Jede Ausschließung der Gesetzesanwendung auf einen bestimmten Fall ist eine teilweise Aufhebung des Gesetzes. Das Gesetz kann aber ganz oder teilweise nur aufgehoben werden durch Gesetz. Demnach kann auch die Dispensation von einem Gesetze, welches selbst keine Ausnahmen zuläßt, nur erfolgen durch Gesetz.

Die Dispensation ist somit überhaupt kein staatsrechtlicher Begriff. Entweder läßt das Gesetz Ausnahmen von seiner Rechtsregel zu, ohne sie im einzelnen zu bestimmen, dann ist die Dispensation einfach eine Ausführungsverordnung, also ein Regierungs- oder Verwaltungsakt, oder das Gesetz gestattet keine Ausnahmen, dann ist die

²⁾ Steuergesetze, welche einen Steuererlaß durch den König nicht vorsehen, schließen ihn daher aus. Vgl. darüber Bornhak, Das Recht des Königs zum Steuererlaß in Preußen im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 6 (1891), S. 311, dagegen Laband, Das Gnadenrecht in Finanzsachen nach preussischem Recht a. a. O., Bd. 7 (1892), S. 169 ff., beide geschrieben anläßlich des Erlasses des Luctuschen Fideikommißtempels.

Feststellung der Ausnahme teilweise Aufhebung des Gesetzes, also ihrerseits wieder ein eine Rechtsnorm enthaltendes Gesetz. Ihrem Wesen nach haben beide Arten der sogenannten Dispensation nichts miteinander zu tun.

2. Eine besondere Art der Dispensation ist die *Begnadigung*³⁾. Sie hat zwar geschichtlich ihren Ausgangspunkt in der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherren, also in dessen Stellung zu der Justiz. Diese geschichtliche Grundlage ist jedoch längst vollständig verlassen worden. Das Begnadigungsrecht im heutigen Sinne ist zuerst für Preußen gesetzlich festgestellt worden im A. L.-R. II, 13 § 9. Hiernach kann das Recht, aus erheblichen Gründen Verbrechen zu verzeihen, Untersuchungen niederzuschlagen, Verbrecher ganz oder zum Teil zu begnadigen, Zuchthaus-, Festungs- oder andere härtere Leibesstrafen in gelindere zu verwandeln, nur von dem Oberhaupte des Staates unmittelbar ausgeübt werden, soweit er es nicht für gewisse Arten von Verbrechen oder Strafen einer ihm untergeordneten Behörde ausdrücklich übertragen hat. Durch die Aufhebung eines Verbrechens oder durch die Begnadigung des Verbrechers sollen jedoch die aus der Tat selbst erworbenen Privatrechte niemals gekränkt werden (§ 10 a. a. D.). Das Begnadigungsrecht ist dann weiterhin in gewissen Grenzen ausdrücklich anerkannt worden durch Art. 49 der Verfassungsurkunde und für die Reichsstrafgesetze mittelbar durch §§ 484, 485 der Strafprozeßordnung.

Die Begnadigung im weitesten Sinne ist wie jede Dispensation die Aufhebung eines Gesetzes zugunsten einer bestimmten Person oder einer Mehrzahl bestimmter Personen. Dieses Gesetz kann das Strafgesetz selbst sein. Die Aufhebung des Strafgesetzes selbst zu-

³⁾ Die Literatur betrachtet sie meist vom strafrechtlichen Standpunkte. Es ist daher auf die Lehr- und Handbücher des Strafrechts zu verweisen. Vgl. außerdem *Plöschmann*, Das Begnadigungsrecht, Erlangen 1845; *Arnold*, Ueber Umfang und Anwendung des Begnadigungsrechtes, Erlangen 1860; *Lübber*, Das Souveränitätsrecht der Begnadigung, Leipzig 1860; v. *Mohl*, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 2, S. 634 ff.; *Wahlberg*, Gesammelte Schriften, Bd. 1, S. 177, Bd. 2, S. 122 ff.; *Elfaß*, Ueber das Begnadigungsrecht hauptsächlich vom staats- und strafrechtlichen Standpunkte aus, Mannheim 1888. Die staatsrechtlichen Werke begnügen sich statt der staatsrechtlichen Charakterisierung meist gleich den strafrechtlichen mit der philosophischen Begründung des Begnadigungsrechtes.

gunsten einer Person, die es übertreten hat, bezeichnet man gewöhnlich als Abolition oder Niederschlagung⁴⁾. Diese hebt das Strafgesetz für den einzelnen Fall mit rückwirkender Kraft auf, so daß eine strafbare Handlung gar nicht vorhanden ist. Das U. L.-R. spricht daher mit Recht von einer Aufhebung des Verbrechens. Die Abolition war nach dem U. L.-R. unbeschränkt zulässig. Art. 49 Abs. 3 der Verfassungsurkunde verbietet jedoch die Niederschlagung bereits eingeleiteter Untersuchungen und fügt neben dem Verbote die Bemerkung hinzu, daß die Niederschlagung solcher Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes erfolgen dürfe. Letztere Bemerkung, die an sich neben dem Verbote selbstverständlich sein würde, hat ähnlich wie in Art. 2 und 55 nur den Sinn, daß es bloß eines gewöhnlichen Gesetzes und keines Verfassungsgesetzes bedarf.

Das nunmehr notwendige Abolitionsgesetz ist, um den landläufigen Sprachgebrauch anzuwenden, nicht bloß ein formelles, sondern ein materielles Gesetz. Es ist ein Gesetz, welches zum Inhalte eine Rechtsnorm hat. Durch das Verbot der Abolition nach Einleitung der Untersuchung ist für das Strafgesetz in diesen Fällen eine unbedingte Wirksamkeit gefordert. Alle strafbaren Handlungen, wegen derer die Untersuchung eingeleitet ist, fallen unbedingt unter das Strafgesetz, welches keine Ausnahme mehr zuläßt. Eine Abolition hebt demnach die ausnahmslose Rechtsnorm für einen einzelnen Fall auf, sie knüpft an den gegebenen Tatbestand die Rechtsfolge, daß er nicht strafbar ist. Aus der unbedingten Geltung des Strafgesetzes ergibt sich mit Notwendigkeit, daß die gleichwohl erfolgende Feststellung einer Ausnahme den Charakter einer neuen, die alte teilweise aufhebenden Rechtsnorm hat⁵⁾.

⁴⁾ Vgl. Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, Leipzig 1901.

⁵⁾ Anderer Ansicht Laband, Budgetrecht, S. 6, 9, der die Vergnabigung für kein Gesetz im materiellen Sinne, d. h. für keine Rechtsnorm, erklärt, auch wenn sie als solches bezeichnet wird. Diese Auffassung scheint hervorzugehen aus einem Irrtume Labands über das Wesen der Rechtsnorm, die er S. 3 als Norm zur Regelung oder Entscheidung von Rechtsverhältnissen bezeichnet. Rechtsverhältnisse werden erst begründet durch die Rechtsnorm, setzen also den Bestand der Rechtsnorm voraus. Letztere kann also nicht Rechtsverhältnisse, sondern nur tatsächlich menschliche Lebensverhältnisse regeln. So ist auch die Aufhebung einer Strafnorm für einen einzelnen Fall allerdings keine Norm zur Regelung oder Entscheidung eines Rechtsverhältnisses, wohl aber eines menschlichen Lebensverhältnisses.

Die Verfassungsurkunde verbietet bloß die Abolition bereits eingeleiteter Untersuchungen. Die Frage, ob hiernach die Abolition vor der Einleitung der Untersuchung zulässig ist, muß bejaht werden. Da nach dem U. L.=R. die Abolition unbeschränkt zulässig war und durch die Verfassungsurkunde nur nach Einleitung der Untersuchung ausgeschlossen ist, so ist das Abolutionsrecht des Königs vor Einleitung der Untersuchung unberührt geblieben. Alle Strafgesetze tragen also bezüglich ihrer Verbindlichkeit stillschweigend die Klausel in sich: „vorausgesetzt, daß der König nicht vor Einleitung der Untersuchung den Fall der Wirksamkeit des Strafgesetzes entzieht.“ Diese einseitige königliche Abolition hat den Charakter einer einfachen Ausführungsverordnung. Doch wird der Fall kaum jemals praktisch.

Ist ein gerichtliches Urteil gefällt, so ist damit das Strafgesetz angewandt, und es haben nunmehr die Normen über die Strafvollstreckung zur Durchführung zu kommen. Auch von diesen kann der König dispensieren, und diesen Fall bezeichnet man gewöhnlich als Begnadigung im engeren Sinne. Wenn der König aber die Normen über die Strafvollstreckung ganz aufheben, d. h. die Strafe erlassen, so kann er auch das weniger, d. h. die Strafe mildern. Art. 49 Abs. 1 der Verfassungsurkunde legt daher in Uebereinstimmung mit dem U. L.=R. dem Könige das Recht der Begnadigung und Strafmilderung bei. Hiervon wird in Art. 49 Abs. 2 nur eine Ausnahme gemacht zuungunsten wegen ihrer Amtshandlungen verurteilter Minister, die jedoch nicht praktischen Rechtsens ist⁶⁾. Die Bestimmungen über das Begnadigungsrecht im engeren Sinne sind ebenfalls als integrierender Bestandteil jeder Strafrechts- oder Strafvollzugsnorm zu betrachten. Die Begnadigung hat daher den Charakter der Ausführungsverordnung zu diesen Rechtsnormen⁷⁾.

Die Begnadigung kann sich sowohl auf die Hauptstrafe wie auf Nebenstrafen, z. B. die Kosten des Strafverfahrens, erstrecken, dagegen nicht auf Nachteile, die nicht den Charakter der Strafe, sondern des staatlichen Zwangsmittels haben, wie dies z. B. bei den polizeilichen Ordnungsstrafen der Fall ist. Auch Todesurteile bedürfen nach § 485

⁶⁾ Vgl. § 24.

⁷⁾ Ueber die Fälle der Delegation des Begnadigungsrechtes vgl. das Verw.-Recht.

Str.-P.-D. keiner Bestätigung mehr⁸⁾). Doch ist ihre Vollstreckung erst zulässig, wenn die Entschliebung des Staatsoberhauptes und in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, die Entschliebung des Kaisers ergangen ist, von dem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen.

3. Eng verwandt mit der Dispensation ist das Privilegium. Das A. L.-N. II, 13 § 7 bezeichnet Privilegien nur als Ausnahmen von Gesetzen, scheint sie also mit der Dispensation gleichzustellen. Dagegen ergibt sich aus §§ 63, 64 Einl. A. L.-N., daß jener Sprachgebrauch ungenau ist und noch ein das Privilegium von der Dispensation unterscheidendes Begriffsmerkmal besteht. Das Privilegium unterscheidet sich von der Dispensation dadurch, daß es nicht nur die sonst Platz greifende Rechtsanwendung auf den einzelnen Fall ausschließt, sondern dem Privilegierten ein mit der objektiven Rechtsordnung im Widerspruche stehendes subjektives Recht verleiht. Das Privilegium ist also nur eine bestimmte Art der Dispensation. Auch hier greift daher dieselbe Unterscheidung der verschiedenen Fälle statt. Entweder das Gesetz läßt die Erteilung des Privilegiums zu, dann ist sie Ausführungsverordnung zu dem Gesetze⁹⁾, oder das Gesetz läßt sie nicht zu, dann kann die Erteilung des Privilegiums nur durch ein die bestehende Rechtsnorm teilweise aufhebendes Gesetz, das also selbst eine neue Rechtsnorm enthält, erfolgen.

Während im Mittelalter das objektive Recht sich auflöste in subjektive Berechtigungen, und die Rechtsordnung daher sich vorzugsweise durch Privilegien fortbildete, tritt das Privilegium gleich der Dispensation in dem heutigen Staatsrechte in den Hintergrund. Dagegen bezeichnet das Privatrecht allerdings noch jetzt durch einen Akt der Staatshoheit erworbene subjektive Berechtigungen vielfach als Privilegien und stellt besondere Normen über die Behandlung dieser Berechtigungen auf¹⁰⁾. Meist handelt es sich aber auch hier nur um Auslegungsregeln. Einen besonderen privatrechtlichen Begriff des Privilegiums gibt es nicht. Die Quellen des heutigen Privatrechts erörtern es auch nur deshalb, weil der Begriff

⁸⁾ Das letzte sog. Konfirmationsdekret erging in Preußen 1878 im Falle des Attentäters Höbel.

⁹⁾ Verleihung des Enteignungsrechtes oder der Befugnis zur Ausgabe von Inhaberpapieren.

¹⁰⁾ Vgl. z. B. §§ 54 ff. Einl. A. L.-N.

dem zur Zeit der Entstehung unserer heutigen Rechtsquellen geltenden, mit dem Privatrechte eng verquickten Staatsrechte angehörte und gewisse privatrechtliche Wirkungen hatte. Auch in dem heutigen Privatrechte ist der Privilegienbegriff ein geschichtlich überkommener ohne erheblichen juristischen Wert.

4. Die Suspension der Gesetze, ihre zeitweise Aufhebung für gewisse Bezirke, hat denselben Charakter wie die Dispensation und das Privilegium. Eine mit dem Gesetze im Widerspruche stehende Suspension ist gleichbedeutend mit seiner teilweisen Aufhebung und kann deshalb nie durch einen Regierungsakt, sondern nur durch Gesetz erfolgen¹¹⁾. Dieselbe Wirkung wie die Suspension durch Gesetz erreicht freilich die durch eine Notverordnung im Sinne des Art. 63 der Verfassungsurkunde angeordnete Aufhebung. Die Notverordnung steht jedoch in dieser Beziehung dem Gesetze vollständig gleich. Andererseits kann aber auch die Suspension durch das Gesetz selbst zugelassen sein. Der Suspensionsakt bildet hier einfach eine Ausführungsverordnung zu dem Gesetze. Diesen Fall, wo das Gesetz selbst die Suspension zulässt, hat man gewöhnlich im Sinne, wenn man von einer Suspension des Gesetzes spricht. Die wichtigste Bestimmung in dieser Beziehung ist der Art. 111 der Verfassungsurkunde, welcher die Ermächtigung enthält, nach näherer Bestimmung des Gesetzes für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der Verfassungsurkunde zeit- und distriktweise außer Kraft zu setzen. Das hier vorbehaltene Gesetz ist das am 4. Juni 1851 ergangene über den Belagerungszustand. Die erwähnten Verfassungsbestimmungen sind nicht mehr in Kraft. Dies ändert jedoch an dem Charakter der Suspension nichts. Uebrigens bleibt sie zum Teil gegenüber den an die Stelle getretenen Reichsgesetzen zulässig. Das Gesetz legt sich selbst nur eine beschränkte Geltung bei, indem es die Aufhebung einzelner seiner Bestimmungen unter gewissen Voraussetzungen durch Regierungsakt gestattet. Die Vollziehung dieser teilweisen Aufhebung steht daher nicht im Widerspruche mit dem Gesetze, sondern ist im Gegenteile Ausführungsverordnung dazu.

11) Reichsrechtliches Beispiel: Die teilweise Suspension des gemeinen Vereins-, Versammlungs- und Pressegesetzes für das ganze Reichsgebiet durch das Sozialistengesetz.

Die Dispensation einschließlich der Begnadigung und des Privilegiums sowie die Suspension sind daher gar keine besonderen Aufhebungsarten der Gesetze, sondern entweder neue Gesetze oder im Gesetze selbst vorgesehene Regierungsakte.

Dritter Abschnitt. Von der richterlichen Gewalt*).

§ 85. Geschichtliche Entwicklung der königlichen Justizgewalt¹⁾.

Die ursprüngliche Gestaltung der Rechtspflege bei den germanischen Völkern steht in engster Wechselbeziehung zu der des Volksrechtes. Das gewohnheitsmäßig feststehende Privat-, Straf- und Prozeßrecht, die Lex, ist von Hause aus jeder Einwirkung der Staatsgewalt entzogen. Deren Tätigkeit ist nur möglich innerhalb der gesetzlichen Schranken. Jede Abänderung des Volksrechtes, des angeborenen Rechtes des freien Mannes, kann nur erfolgen auf Grund der Zustimmung der Beteiligten. Geht das Recht nun nicht aus dem Willen des Staates hervor, sondern besteht lediglich innerhalb seiner Grenzen, so kann auch die Rechtsanwendung nicht staatlichen Organen eingeräumt werden. Diese ist vielmehr Sache der aus dem Volke hervorgehenden Schöffen. Sie haben für jeden einzelnen Fall das im Volke lebende Recht zu weisen. Die Rechtsanwendung ging also vom umgekehrten Standpunkte aus als in der Jetztzeit. Während es gegenwärtig Aufgabe der Rechtsanwendung ist, den einzelnen Fall unter einem Rechtsfaz zu bringen, bestand die Tätigkeit der Schöffen darin, für den ihnen vorliegenden Fall das Recht zu weisen. Für uns bildet der Rechtsfaz, nach altgermanischer Auffassung der ein-

*) Vgl. Klüber §§ 366 ff.; Böpfel §§ 445 ff.; Zachariä §§ 169 ff.; Gerber § 55; W. Meyer §§ 170 ff.; G. Schulze, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 537; v. Rönne-Born, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 653 ff.; G. v. Schulze-Gaevernich, Pr. St.-R., Bd. 2, S. 64 ff.

¹⁾ Vgl. besonders Stölzel, Pr. Pr. Rechtsverfassung und Rechtsverwaltung, 2 Bände, Berlin 1888, die betreffenden Teile bei Bornhauf, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1903, und bei Jsaacson, Geschichte des preussischen Beamtentums, 3 Bände, Berlin 1874—1884, sowie Rühns, Geschichte der Gerichtsverfassung und des Prozesses in der Mark Brandenburg, besonders im 14. und 15. Jahrhundert, 2 Bände, Berlin 1865—1867.

zelne Tatbestand, den Obersatz der logischen Schlussfolgerung, an den sich dort der einzelne Fall, hier die Rechtsnorm als Untersatz anschließt. Das Ergebnis ist aber in beiden Fällen dasselbe. Aus dem Obersatze und dem Untersatze wird der Schlusssatz, das richterliche Urteil, gefolgert.

Nur das Urteil zu fällen, ist Aufgabe der Schöffen. Mit der Fällung des Urteils ist aber die Rechtsanwendung noch nicht erschöpft. Es muß die dem Urteile entsprechende Anordnung getroffen, und diese Anordnung nötigenfalls erzwungen werden. Auch bei der Abhaltung der Gerichtssitzung selbst sind zahlreiche tatsächliche Anordnungen erforderlich. Das Treffen dieser Anordnungen ist nicht Sache der Schöffen, sondern des bei der Urteilsfällung nicht beteiligten Richters, als welcher in dem ordentlichen Gerichte der Graf tätig ist. Die Aufgabe des Richters im altgermanischen Sinne besteht also nicht in der Unterordnung des einzelnen Falles unter den Rechtsatz, sondern in der Herbeiführung des durch das Recht geforderten tatsächlichen Zustandes, nachdem die Einordnung des einzelnen Falles unter das Recht durch die Schöffen erfolgt ist.

Diese Art der Rechtsanwendung steht aber in engster Verbindung mit dem Volkrechte. Sie geht daher nur so weit, als das Volkrecht selbst die Normen für die menschlichen Lebensverhältnisse gibt, gilt also im allgemeinen nur für die Anwendung des Privat- und Strafrechts, wobei freilich nicht zu vergessen ist, daß nach mittelalterlicher Anschauung die Grenzen des Privatrechtes sehr verschwommen sind, und manche Gegenstände, die nach unserer Rechtsauffassung zweifellos in das Gebiet des öffentlichen Rechtes fallen, nach privatrechtlichen Grundsätzen behandelt werden. Soweit das Volkrecht keine Rechtsordnung gibt, haben der König und seine Organe, die Grafen, das unbedingte Recht des Gebotes und des Verbotes sowohl für den einzelnen Fall als auch allgemein, ohne daß bei der Anwendung dieser auf Verordnung beruhenden Normen irgend welche Beteiligung der Schöffen stattfände.

Die deutsche Landeshoheit hat sich nun entwickelt aus der Grafenschaft. Ebenso wenig wie in der Landeshoheit ursprünglich die Befugnis enthalten war, ohne Zustimmung der Beteiligten den auf dem Volkrechte beruhenden Rechtszustand abzuändern, waren die Landesherren berechtigt, ohne die hergebrachte Mitwirkung der Schöffen die Normen des Volkrechtes auf den einzelnen Fall anzuwenden. Die

Gerichtsgewalt der Landesherren und ihrer Organe ist bis in das 15. Jahrhundert hinein gleich derjenigen der früheren königlichen Grafen beschränkt auf die Hegung des Gerichtes und die Vollstreckung des von den Schöffen gefällten Urtheiles. Nachdem dieses System bei den kleineren städtischen und ländlichen Gerichten schon früher durchlöchert war durch die mehr und mehr zunehmende Zersplitterung der Gerichte, so daß schließlich von ihnen nichts mehr übrig blieb als der Gerichtsvorsitzende, der Richter, mußte die landesherrliche Gerichtsgewalt eine vollständige Umgestaltung erfahren durch den Untergang des Volksrechtes im staatsrechtlichen Sinne, der keineswegs zu verwechseln ist mit der unabhängig von den staatsrechtlichen Wandlungen sich vollziehenden Rezeption der fremden Rechte.

Gleichzeitig mit der Grenze zwischen Gesetz und Verordnung wird, soweit sich die Schöffenverfassung erhalten hatte, der Unterschied in der Stellung des Gerichtsvorsitzenden und der Weisiger verschwommen. Der Landesherr darf, wenn er die Macht dazu hat, das Volksrecht durch einseitige Verordnungen abändern²⁾. Er darf daher auch sämtliche Rechtsnormen entweder selbst oder durch seine Organe zur Anwendung bringen. Soweit die Teilnahme der Schöffen an der Rechtsprechung durch die Zersplitterung der Gerichte nicht unmöglich gemacht ist, nimmt der Vorsitzende des Gerichtes an der Urteilsfindung teil. Die Weisiger des Gerichtes andererseits vertauschen die alte Schöffenstellung mit derjenigen landesherrlicher Beamten. Wie infolge der Zersplitterung der Gerichtsbezirke von den kleineren Gerichten nur der bisherige Vorsitzende als Einzelrichter übrig geblieben war, so entwickeln sich aus den größeren Gerichten die modernen Kollegialgerichte. Beide Arten von Gerichten sind aber entweder unmittelbare oder wie die Stadt- und Patrimonialgerichte mittelbare landesherrliche Behörden, sämtliche bei der Rechtsprechung beteiligten Personen einschließlich der bloßen Weisiger unmittelbare oder mittelbare Organe des Landesherren.

Waren sie aber erst einmal zu solchen geworden, so mußte das für die übrigen landesherrlichen Behörden geltende Verhältnis, daß der Landesherr die Anordnungen seiner Behörden ändern und statt ihrer sofort selbst eine Entscheidung treffen könne, auch für die richterlichen Behörden Platz greifen. Die Kabinettsjustiz oder wenigstens

²⁾ Vgl. § 77.

ihre rechtliche Zulässigkeit ist daher die durch die Rechtslogik mit Notwendigkeit geforderte Folge der Umgestaltung der bisherigen Gerichtsverfassung, der Verwandlung der Gerichte in landesherrliche Behörden. In den kleineren deutschen Gebieten, deren Landesherren es nicht gelang, den Einfluß ihrer Landstände zu brechen und die Abhängigkeit ihres Landes von den Reichsgerichten zu lösen, hielten aber Landstände und Reichsgewalt wenigstens nach Möglichkeit an der älteren Auffassung fest, daß eine Rechtsprechung durch den Landesherren persönlich eine rechtswidrige Handlungsweise sei. Die Notwendigkeit, die Unstatthaftigkeit der Kabinettsjustiz sich immer von neuem in den Landtagsabschieden verbürgen zu lassen, und die trotzdem immer wiederkehrenden Versuche einer persönlichen Rechtsprechung durch den Landesherren, von der die ältere Zeit keine Spuren zeigt, beweist aber aufs deutlichste, daß die Ausschließung des Landesherren von der persönlichen Rechtsprechung in den veränderten Rechtszuständen keinen Boden mehr fand, sondern nur durch äußere Machtmittel künstlich aufrecht erhalten wurde.

Mehr als anderswo in Deutschland war in Brandenburg-Preußen die Einwirkung der Stände auf die öffentlichen Angelegenheiten beseitigt, mehr als in jedem anderen deutschen Staate außer Oesterreich das Verhältnis zur Reichsgewalt gelockert. Die neue Rechtsanschauung, daß alle Rechtsprechung ausgehe vom Landesherren, daß alle richterlichen Behörden nur landesherrliche Organe seien, die persönliche Entscheidung des Landesherren daher an die Stelle derjenigen seiner Organe treten könne, mußte daher in Brandenburg-Preußen mit einer Entschiedenheit zum Durchbruche kommen wie nirgends sonst.

Bereits seit Anfang des 16. Jahrhunderts ist die Zulässigkeit der Kabinettsjustiz ein Hauptgrundsatz des brandenburg-preussischen Staatsrechtes. Das Recht des Landesherren, die Gerichte zu organisieren, ergibt sich einzig und allein daraus, daß der Landesherr die Quelle der Rechtsprechung ist. Die höchsten preussischen Gerichte, das Kammergericht und der Geheime Justizrat, haben sich geradezu entwickelt aus der persönlichen Gerichtsbarkeit des Kurfürsten. Als die Hofgerichte den Charakter landesherrlicher Behörden angenommen hatten, beanspruchte der Kurfürst für sich das Recht, Beschwerden über die Rechtsprechung dieser seiner Behörden zu entscheiden, d. h. eine höhere Instanz über ihnen zu bilden. Derartige Beschwerden pflegte er mit Zuziehung der am Hofe befindlichen Räte in seiner Kammer

zu erledigen. Indem der Kurfürst bei der Vermehrung der Geschäfte für diese Gerichtsbarkeit eine besondere Behörde organisierte, entstand 1516 das Kammergericht. Die persönliche Gerichtsbarkeit war aber damit keineswegs aufgegeben. Noch einmal wiederholt sich derselbe Vorgang unter dem großen Kurfürsten und seinem Nachfolger mit der Bildung des Geheimen Justizrats. Daß jedoch auch nach dieser Zeit die Rechtsprechung durch den König in Person fortbauerte, zeigt die ganze preussische Regierungspraxis während des 18. Jahrhunderts. Die Schärfung oder Milderung der Strafurteile war unter Friedrich Wilhelm I. etwas Alltägliches. Bis in die neueste Zeit mußten gewisse schwerere Strafurteile dem Landesherren zur Bestätigung vorgelegt werden. Das Begnadigungsrecht, welches gegenwärtig durch die gesetzlichen Bestimmungen des A. L.-R. und der Verfassungsurkunde einen wesentlich neuen staatsrechtlichen Charakter gewonnen hat³⁾, ist unmittelbar hervorgegangen aus der oberstrichterlichen Gewalt des Landesherren. Die bekannten Fälle der Kabinettsjustiz unter Friedrich dem Großen, Friedrich Wilhelm II. und Friedrich Wilhelm III. hatten daher in keiner Hinsicht den Charakter eines Rechtsbruches, wenn sie auch in mancher Beziehung ungewöhnlich und vielleicht politisch nicht zweckmäßig waren.

Dieser Kabinettsjustiz trat nun die Lehre von der Teilung der Gewalten entgegen, welche in dieser Beziehung die nie ganz erloschene altgermanische Anschauung von der Unabhängigkeit der Rechtsprechung wieder zur Geltung brachte. Jene altgermanische Auffassung lehrte aus dem englischen Staatsrechte nach Deutschland zurück durch Vermittlung der konstitutionellen Lehre. Nach der von Montesquieu übernommenen Lehre Lockes ist die richterliche Gewalt von der gesetzgebenden und der exekutiven materiell wie formell verschieden. Die richterliche Tätigkeit ist von jeder anderen Staatstätigkeit unterschieden, sowohl durch ihren Gegenstand, wie durch die Personen, welche damit befaßt sind. Während die Gesetzgebung einem gesetzgebenden Körper, die Exekutive dem Könige zusteht, ist die Rechtsprechung Sache eines von beiden verschiedenen Staatsorganes, der Gerichte. Indem Parlament, König und Gerichte als Staatsorgane einander gleichgestellt werden, ergibt sich die Ausschließung des Königs von der Rechtsprechung ganz von selbst. Der König hat mit der

³⁾ Vgl. § 84.

Rechtssprechung nichts zu schaffen, weil er nicht den Staat in sich verkörpert, sondern nur das mit der Exekutive betraute Organ des Staates ist.

Diese Auffassung der Aufklärungsphilosophie von der Rechtssprechung sucht sich nun in Preußen Eingang zu verschaffen bei der Abfassung des U. L.-R. Auf Grund der Lockeschen Philosophie unternahmen es die leitenden Kreise des preussischen Juristenstandes im Bunde mit der herrschenden öffentlichen Meinung, die Rechtssprechung ausschließlich für die Gerichte zu beanspruchen und die persönliche Beteiligung des Königs bei ihr gesetzlich auszuschließen. Bekanntlich war aber die Bestimmung in der Einleitung des Allgemeinen Gesetzbuches, welche königliche Machtsprüche für rechtswidrig erklärte, der hauptsächlichste Grund für die Suspension des Gesetzbuches⁴⁾. Der Versuch, die mit den obersten Grundsätzen des preussischen Staatsrechtes völlig unvereinbare Lehre von der Teilung der Gewalten wenigstens teilweise aufzunehmen, war somit gescheitert. Das U. L.-R. enthält keine Bestimmung, welche die königliche Rechtssprechung für unzulässig erklärt. Da im Gegenteile nach ihm sich alle Rechte und Pflichten des Staates im Könige vereinigen, so ist damit die bis zu seinem Erlasse bestehende Kabinettsjustiz nicht nur nicht beseitigt, sondern ihr weiterer Bestand von neuem anerkannt. Es blieb daher das Recht des Königs, persönlich in sonst vor die Gerichte gehörenden Sachen eine Entscheidung zu treffen, bis zum Jahre 1848 unberührt.

Mit dem Uebergange Preußens zum konstitutionellen Systeme taucht von neuem der Versuch auf, die Lehre von der Teilung der Gewalten in das preussische Staatsrecht zu übernehmen. Wie aber dem Könige das Recht der Gesetzgebung nach der Verfassungsurkunde verblieb, nur die Ausübung des Rechtes gewissen Beschränkungen unterworfen wurde, so ist der Grundsatz des bis 1848 geltenden preussischen Staatsrechtes, daß die richterliche Gewalt dem Rechte nach dem Könige zustehet, auch durch die Verfassungsurkunde nicht aufgehoben. Nur die Ausübung der richterlichen Gewalt durch den König hat eine gesetzliche Regelung erfahren.

⁴⁾ Vgl. über diese Vorgänge die Darstellung bei Stölzel, Carl Gottlieb S v a r e z, Berlin 1885, S. 229 ff.

§ 86. Die verfassungsmäßige Justizgewalt.

Die Tätigkeit der richterlichen Behörden unterscheidet sich von derjenigen anderer Staatsorgane ihrem Wesen nach nicht. Die richterliche Tätigkeit besteht vorzugsweise in der Anwendung gewisser Rechtsnormen. Jede Rechtsanwendung hat aber zum Gegenstande eine tatsächliche Anordnung, welche den in der Rechtsnorm unter gewissen Voraussetzungen geforderten tatsächlichen Zustand herstellt. Das richterliche Urteil ist also eine tatsächliche Anordnung und zwar ein Vollzugsakt. Während die Rechtsnorm bestimmt, daß der Diebstahl mit Gefängnis zu bestrafen, daß entnommene Darlehen zurückzuzahlen sind, trifft das richterliche Urteil die Anordnung, daß A., der gestohlen hat, in das Gefängnis zu schicken, daß B., der ein Darlehen entnommen, es zurückzuzahlen hat. Das Wesentliche des richterlichen Urteils besteht also in der tatsächlichen Anordnung.

Der Richter kann aber die tatsächliche Anordnung nur treffen, nachdem er auf dem Wege der Schlußfolgerung den einzelnen Fall der allgemeinen Rechtsnorm untergeordnet hat. Diese Unterordnung ist in keiner Weise eine Eigentümlichkeit der richterlichen Tätigkeit, sondern jede Rechtsanwendung hat diese logische Schlußfolgerung zur notwendigen Voraussetzung. Der Schutzmann, der einen Verbrecher festnimmt und zur Wache bringt, hat sich die Rechtsnorm zu vergegenwärtigen, die ihm gebietet, die Verbrecher festzunehmen. Er hat unter diese Rechtsnorm den gegebenen Fall zu bringen und sich zu fragen, ob er es anscheinend wirklich mit einem Verbrecher zu tun hat. Er hat endlich, wenn er zu dieser Ueberzeugung gelangt ist, die Anordnung zu treffen, daß der Verbrecher ihm zur Wache folge, und diese Anordnung nötigenfalls sofort zu erzwingen. Jede Rechtsanwendung, nicht nur die des Richters, muß sich in diesen Formen der Unterordnung des einzelnen Falles unter die allgemeine Rechtsnorm und des Treffens der in der Rechtsnorm vorgesehenen tatsächlichen Anordnung bewegen. Die größere oder geringere Schwierigkeit der erforderlichen logischen Schlußfolgerung läßt das Wesen der Sache unberührt. Daß der Richter von dieser logischen Folgerung in seinem Urteile nicht nur wie die übrigen Organe des Staates den vorgesehnen Dienstbehörden, sondern auch den Parteien Rechenschaft zu geben hat, ist ebenfalls ein für die juristische Charakterisierung des Rechtsaktes unwesentlicher Unterschied.

Eine Verschiedenheit der richterlichen Tätigkeit von derjenigen anderer Behörden könnte man nur darin sehen, daß es für letztere ein Gebiet freier Verwaltungstätigkeit gibt, wo sie in Ermangelung von Rechtsnormen nicht nach solchen, sondern allein nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit handeln, während die richterlichen Behörden lediglich auf die Vollziehung von Gesetzen beschränkt wären. Doch ist eine solche Beschränkung keineswegs vorhanden. Auch für die richterlichen Behörden gibt es Gebiete der freien Verwaltungstätigkeit, wo sie nicht nur Rechtsnormen anwenden, sondern frei nach ihrem Ermessen entscheiden, so z. B. vielfach auf dem Gebiete der Justizverwaltung und dem der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Materiell besteht also kein Unterschied in der Tätigkeit der richterlichen und anderer staatlichen Behörden. Wenn gleichwohl die Justiz in Verfassung und Verwaltung des Staates eine Sonderstellung einnimmt, so kann diese nicht beruhen auf einer sachlichen Verschiedenheit dieses Zweiges der staatlichen Tätigkeit von anderen, sondern lediglich auf Gesichtspunkten der politischen Zweckmäßigkeit. Allein nach diesen beantwortet sich auch die Frage, wie die Grenze der Justiz zu anderen Zweigen der Staatstätigkeit zu ziehen ist.

Nach der Lehre von der Teilung der Gewalten war die richterliche Tätigkeit sachlich verschieden von den anderen staatlichen Funktionen und wurde demgemäß besonderen Organen, den Gerichten, übertragen. Insbesondere war diese Lehre zur praktischen Geltung gelangt in der belgischen Verfassung Art. 92 ff. Die preussische Verfassungsurkunde schließt sich auch hier dem Wortlaute nach sehr eng an das belgische Vorbild an, obgleich sie in der Sache von ihm ganz erheblich abweicht. Während nach belgischem Staatsrechte alle Gewalten vom Volke ausgehen, und dieses die Ausübung der richterlichen Gewalt den Gerichten überträgt, hat das preussische Staatsrecht einen entgegengesetzten Ausgangspunkt. Die Verfassungsurkunde hat den landrechtlichen Satz, daß alle Rechte und Pflichten des Staates sich in dem Könige vereinigen, unberührt gelassen. Somit steht auch die richterliche Gewalt dem Könige zu. Nur die Ausübung der richterlichen Gewalt ist durch Art. 86 der Verfassungsurkunde unabhängigen, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichten übertragen worden, jedoch mit dem ausdrücklichen Hinzufügen, daß sie diese im Namen des Königs auszuüben haben, daß alle Urteile im Namen des Königs ausgefertigt und vollstreckt werden.

Durch diese Bestimmungen ist die Ausübung der richterlichen Gewalt zwar gesetzlich geregelt, aber keineswegs dem Könige vollkommen entzogen worden. Denn ein Recht, welches von dem Berechtigten für immer in keiner Beziehung mehr betätigt werden könnte, hätte überhaupt aufgehört, ein Recht dieser Person zu sein. Indem sofort in den folgenden Art. 87 und 89 der Verfassungsurkunde die dem Könige bezüglich der Ausübung der richterlichen Gewalt zustehenden Befugnisse aufgezählt werden, wird dem Art. 86 die Erklärung hinzugefügt, daß dem Könige keineswegs jede Ausübung der richterlichen Gewalt entzogen ist, sondern daß er sie nur innerhalb gewisser gesetzlichen Schranken auszuüben hat. Der König hat nämlich die ihm dem Rechte nach zustehende richterliche Gewalt auszuüben, indem er die für den Erlaß der betreffenden staatlichen Anordnungen erforderlichen Behörden organisiert und die zur Besetzung dieser Behörden notwendigen Beamten ernennt oder ernennen läßt. Dem Könige bleibt auch die Gerichtsbarkeit, die ihm nicht entzogen ist, z. B. auf dem Gebiete der Ehrengerichtsbarkeit über Offiziere.

Nach Art. 89 der Verfassungsurkunde wird die Organisation der Gerichte durch das Gesetz bestimmt. Gesetz ist aber nichts anderes als die mit Zustimmung des Landtages erlassene Willenserklärung des Königs. Der König hat also unter Einholung der Zustimmung des Landtages die für die Ausübung der richterlichen Tätigkeit erforderlichen Behörden zu organisieren. Wie die richterliche Tätigkeit sachlich keine Verschiedenheit von der anderer Behörden aufweist, so ist auch die Organisation der Gerichte inhaltlich der Organisation anderer Behörden vollkommen gleich. Es ist daher für die Organisation der Gerichte lediglich auf das königliche Organisationsrecht überhaupt zu verweisen¹⁾. Der König hat weiterhin, nachdem die Organisation der Gerichte erfolgt ist, nach Art. 87 der Verfassungsurkunde die für ihre Besetzung erforderlichen Beamten zu ernennen oder in seinem Namen ernennen zu lassen. Daß der König dieses Ernennungsrecht wie jedes andere Regierungsrecht nur innerhalb der gesetzlichen Schranken auszuüben hat, ist selbstverständlich. Insbesondere hat der König bei der Ernennung die Bestimmungen über die Befähigung zum Richteramt und dergleichen zu beachten. Die Einzelheiten sind jedoch, als dem Verwaltungsrechte angehörig, an dieser Stelle nicht weiter zu erörtern.

¹⁾ Vgl. § 74.

Der König übt also die ihm zustehende richterliche Gewalt aus, indem er die Behörden, welche jede einzelne richterliche Amtshandlung vorzunehmen haben, organisiert, und indem er die für die Besetzung dieser Behörden erforderlichen Beamten nach Maßgabe des Gesetzes ernennt oder ernennen läßt. Hieraus ergibt sich mit völliger Klarheit, was damit gemeint ist, wenn Art. 86 der Verfassungsurkunde die Ausübung der richterlichen Gewalt unabhängigen, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichten überträgt. Damit wird dem Könige nicht die Ausübung der ihm zustehenden richterlichen Gewalt überhaupt entzogen, denn er übt sie aus durch die Organisation der richterlichen Behörden und durch die Ernennung der richterlichen Beamten. Es wird vielmehr lediglich gesetzlich ausgeschlossen, daß der König richterliche Amtshandlungen selbst vornimmt oder die Gerichtsbehörden mit den Anweisungen über die Rechtsanwendung im einzelnen Falle versieht. Dem Könige wird also nicht die Ausübung der richterlichen Gewalt genommen, sondern es werden ihm durch Art. 86 ff. gewisse Schranken der Ausübung gezogen.

In diesem besonderen Verhältnisse des Königs zu den Justizbehörden besteht einzig und allein die verfassungsrechtliche Eigentümlichkeit der richterlichen Gewalt. Ein anderes charakteristisches Merkmal ist das besondere Verhältnis der übergeordneten richterlichen Behörde zu der untergeordneten. Dieses Merkmal ist jedoch verwaltungsrechtlicher Natur.

Wie bei der Gesetzgebung läßt auch bei der richterlichen Gewalt die Verfassungsurkunde eine allgemeine Bestimmung darüber vermissen, was Gegenstand der richterlichen Gewalt ist, d. h. in welchen Sachen die eigene Ausübung einzelner tatsächlichen Anordnungen durch den König ausgeschlossen ist. Die richterliche Gewalt wird durch Art. 86 ebenso wie die Gesetzgebung durch Art. 62 der Verfassungsurkunde nach rein formellen Merkmalen, d. h. nach der Art und Weise des Zustandekommens der betreffenden Staatshandlungen bestimmt. Die Verfassungsurkunde regelt nicht die Gegenstände der richterlichen Tätigkeit, sondern setzt diese als durch das bisherige Recht gegeben voraus. Zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde waren es nur bürgerliche Rechtsstreitigkeiten und Strassachen, die zur Zuständigkeit der Gerichte gehörten, wobei freilich die Grenzlinie des Privat- und Strafrechts gegenüber anderen Rechtsgebieten zu manchen Zweifeln Veranlassung geben konnte. Durch spätere Gesetze ist jedoch auch ein

großer Teil des Verwaltungsrechtes einerseits der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, andererseits der neu gebildeter Verwaltungsgerichte oder Verwaltungsbehörden in der Weise überwiesen worden, daß dem Könige eine Einwirkung auf die Entscheidung des einzelnen Falles nicht mehr zusteht. In welchen Sachen die Behörden unabhängig von der Einwirkung ihnen vorgesetzter Behörden und des Königs als richterliche Organe des Staates, in welchen Sachen sie dagegen nach den für ihre Handlungsweise gegebenen höheren Anweisungen ihre Anordnungen zu treffen haben, ist im wesentlichen Gegenstand des Verwaltungsrechtes. Je mehr in der neueren Entwicklung der Großstaaten die persönliche Regierung des Königs hinter der objektiven Rechtsordnung zurücktritt, um so weiter breitet sich erfahrungsmäßig die richterliche Gewalt gleich der Gesetzgebung auf Kosten der bisher freien Regierungstätigkeit aus.

Register zum ersten Bande.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten.)

- Abbanlung 197.
Aberkennung, gerichtliche, des Adels 311.
Abgabefreiheit des fürstlichen Hauses Hohenzollern 368, des königlichen Hauses 378.
Abgeordnetenhaus 405 ff., Begriff Vertretung 387, Wahlbezirke 405 ff., Wahlfähigkeit 405 ff., Vollziehung der Wahlen 413 ff., Dauer des Dienstes 419 ff., Verufung, Vertagung und Schließung 432 ff., Vorstand 443 ff., Sitzungen 450 f., Verhältnis des A. zur Regierung und zum Herrenhause 451 ff., Geschäftsgang beim Erlaß von Gesetzen 522 ff.
Ablösungsgesetzgebung 39.
Abolition f. Niederschlagung.
Absetzung des Herrschers 198 f.
Absolutismus 24, 505.
Abstimmung im Landtag 449 f., 527.
Abteilungen bei Dreiklassensystem 415, A. des Abgeordnetenhauses 442, 444 ff.
Abtretung von Staatsgebiet 240 f., 244.
Achillea f. Constitutio Achillea.
Adel, Gerichte 9, A. und Bauern 14, Steuern 25, Heer 28, Vorrechte 30 ff., 37, Verhältnis zum Landesherrn 245 f., Zugehörigkeit zum A. 299 ff., Rechte und Pflichten 302, 304, 307., Grundbesitz 305, Gewerbe 305, besonderer Stand 305, niederer A. 307 ff., 383, Erb.-A. 308, ehemaliger Reichs-A. 308, Erwerb des A. 309, hoher A. 334 ff., 372, Entziehung des A. 498.
Adoption f. Annahme an Kindesstatt.
Adresse, Recht der A., Landtag 457.
Agnaten 198⁴, 199⁵.
Akademischer Grab 493, 499.
Akzise 20, 25, 32.
Allgemeines Landrecht 35 f., 100 ff., 108 ff., 511 f.
Alter, Wahlfähigkeit 411, Wählbarkeit 418.
Amendements 447.
Aemter, Verleihungsrecht 489 ff., Bedingungen für den Erwerb 535.
Amtsblätter 548.
Amtskammern 21, 267.
Amtsvergehen der Minister 144.
Analogie als Rechtsquelle 102.
Anleihen, Aufnahme 536.
Annahme an Kindesstatt, Thronfolge 160, Erwerb der Staatsangehörigkeit 266, des Adels 309.
Anordnungen, tatsächliche 470 ff.
Anträge in den Häusern des Landtages 448.

- Armeebefehle 464.
 Armeeunterstützung, Wahlfähigkeit 412.
 Aufenthalt und Staatsangehörigkeit 253, Wahlfähigkeit 412, Freiheit des N. 318, 345 f.
 Auflösung des Abgeordnetenhauses 420 f., 434 f., 437 ff.
 Aufnahme in die Staatsangehörigkeit 268 ff.
 Ausfertigung des Gesetzes 528.
 Ausführungsverordnungen 475 ff., 521 f., 531.
 Ausgewiesene 250.
 Ausland, Staatsangehörige im N. 253, 385, Aufnahme in die Reichsangehörigkeit 270, Verlust der Staatsangehörigkeit durch Aufenthalt im N. 282 ff., Rechtsschutz der Reichsangehörigen gegenüber dem N. 286 f., Titel des N. 493 f.
 Ausländer 254, Verleihung der Reichsangehörigkeit 272 ff., Anstellung eines N. im Reichsdienst 274 f., Grundrechte der N. 294.
 Auslegung der Wählerlisten 416.
 Auslegung des Gesetzes 479 f.
 Aussteuer der landesherrlichen Familie 377.
 Austräge der Mediatisirten 343 f., des königlichen Hauses 379.
 Auswanderungsfreiheit 249 f.
 Autonomie des Adels 314, 318, der Mediatisirten 340 ff., der Depossedirten 362, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 367, des königlichen Hauses 373, 375.
 Banerottverträge 284.
 Bayern, 6 f., 9, 11, 14, 26, 31 ff., 37 ff., 42, 383, Staatsangehörigkeit 246 f., 249 f., B.-Stand 299, 303 f., Grundbesitz 305, Gewerbe 305, Vertretung 382 f., Aufhebung der Untertänigkeit 384.
 Beamtenstaat 24 ff., 30 ff.
 Beamtentum 16, 53, 56, 247 f., B. als Stand 299 ff., 304., Wählbarkeit zum Abgeordnetenhaus 418, 422, Ernennungsrecht 489 f.
 Bede 7 f., 10.
 Begnadigung des Ministers 150, Recht zur B. 562, 571.
 Behörden, Bildung und Zuständigkeit 482 ff., Oberaufsicht 499 ff.
 Bekanntmachung der Gesetze s. Verkündung.
 Beleidigungen, Schutz der Mitglieder des königlichen Hauses 379.
 Berechtigungen, subjektive 565.
 Bergwerke, Mediatisirte 319.
 Berichterstattung der Behörden 502.
 Bestallung eines Beamten als Verleihung der Reichsangehörigkeit 274 ff.
 Besteuerung der Mediatisirten 317 ff.
 Bierziese 9, 11, 13.
 Bittrecht 458.
 Brandenburg, Verfassungsgeschichte 1, 2 ff.
 Bundesstaat 57 ff., 70 ff., 261 ff., Rechte der Zuländer 288 f.
 Bürger 11, 14, 31 ff., 51 f., 247, 299, 302 f., Grundbesitz 305, Gewerbe 305.
 Bürgerrecht, 247, 249.
 Charakter, Titel 492.
 Constitutio Achillea 10, 15, 81, 84 f.
 Corpus juris Fridericiani 35.
 Depossedirte 359 ff.
 Deutscher Bund 41, 69, 319, 324 f.
 Deutsches Reich 69, 131.
 Diäten s. Tagegelder.
 Dienstabweisungen 91.
 Dispensation vom Gesetz 560 ff., 565.
 Disziplinar Gewalt im Landtag 452.
 Disziplinarverfahren gegen Abgeordnete 427.
 Dokortitel 493 f.

Domänen 7, 13f., 19, 24 f., 85, 158 ff.,
D. der Mediatisirten 319, 346 f.,
351 f.

Dreiklassenwahlsystem 50, 414 ff.

Durchlaucht 339.

Ebenbürtigkeit 177 ff., der Mediati-
sirtten 317, 334 ff., der Deposse-
dierten 361, des fürstlichen Hau-
ses Hohenzollern 366.

Edikte 89.

Ediktensammlung 549.

Eherecht der Mediatisirten 341 f.,
der landesherrlichen Familie 376f.

Ehren, Recht zur Verletzung von
E. 489 ff.

Ehrenämter, Inländer im Auslande
254, Fremde 254.

Ehrenrecht und Vorrecht 311.

Ehrenrechte, bürgerliche, Wahlfähig-
keit 411, Wählbarkeit 418, 422.

Ehrenrechte des Königs 151 ff.

Ehrenvorzüge des Adels 307 ff., der
Mediatisirten 339 ff., 353 ff.

Ehrenwachen der Mediatisirten 319,
353.

Ehrenzeichen 495, 497 ff.

Eid auf die Verfassung 191, 195 f.

Eidesleistung der Mitglieder des kö-
niglichen Hauses 379.

Einberufung des Landtages 432 ff.

Einheitsstaat 243, 252.

Einquartierungsfreiheit der Mediati-
sirtten 353.

Einverleibung von Gebietsteilen 242.

Einwilligung des Landtages 455.

Einwohnerschaft 249.

Einzelstaat und Reich 1, 60, 67 ff.,
131, 241, Souveränität des E.
69 ff., Entstehung des E. 72, An-
gehörigkeit 259 ff.

Eisenbahnfahrt der Abgeordneten
432.

Enqueterrecht des Landtages 459.

Enteignungsrecht 535.

Entlassung aus der Staatsange-
hörigkeit 277 f.

Entziehung der Staatsangehörig-
keit 277 ff., 281 ff.

Erbfolgeordnung 81, 167, branden-
burgische 10.

Erbhuldigung 194 ff.

Erbrecht der Mediatisirten 341.

Erbuntertänigkeit 31, 35, 37 f.,
42, Aufhebung 305.

Erbverbrüderungen 187 ff.

Erlaucht 339.

Ermächtigungsgesetze 478.

Erneuerung des Adels 310.

Eröffnung des Landtages 436.

Ersatzwahl zum Abgeordnetenhaus
423.

Erstgeburt bei Thronfolge 165,
182 ff.

Erwerb des Lebensunterhalts, Rechte
des Inländers 288 ff.

Eximierte 304.

Fahnenlehen 6.

Familienfideikommiß, königlich-prinzi-
liches 161 f.

Familiengewalt über das fürstliche
Haus Hohenzollern 370.

Familienrechte des Landesherrn 376.

Familienverbände, Herrenhaus 400.

Familienverträge der Mediatisirten
340 ff.

Finanzgesetzentwürfe 526 f.

Finanzwesen 10 ff., 19, 25, 31 f.,
38, 42 f., 56 f., 61, 157 ff.

Fiskus 158 ff.

Forstgerichtsbarkeit der Mediatisier-
ten 347.

Fragestellung im Landtag 449.

Frauen, Thronfolgerecht 165.

Fremde 254, 385.

Friedenschließen, Recht 240 f.

Fürst als Adelsprädikat 312.

Fürstliche Gnaden 339.

- Gebäudesteuerfreiheit der Mediatisirten 352.
 Gebietshoheit 238.
 Gebühren, Erhebung 535.
 Geburt, Erwerb der Staatsangehörigkeit 265, des Adels 301, 309, des hohen Adels 356.
 Geburtsstand, hoher Adel als G. 356, niederer Adel 383.
 Gegenzeichnung, ministerielle 142 ff., 464, 491, 493.
 Geheimer Justizrat 368, 379, 570 f.
 Geheimer Rat 16.
 Gehorsamspflicht der Staatsangehörigen 253 ff.
 Geistlichkeit als Stand 299 ff., 304, ständische Vertretung 382.
 Gemeinden, Vertretung und Verwaltung 536.
 Gemeiner Pfennig 11.
 Gemeines deutsches Staatsrecht 103.
 Gemeines Recht 509, 512, 534.
 Gendarmarie 40.
 Genehmigung des Landtages 454 f., zu Notverordnungen 545 f., G. ausländischer Titel 493 f.
 Generalkommissariat 20, 27.
 Geraißer Vertrag 15.
 Gerichte, Auslegung des Gesetzes 480, authentische Interpretation 556, Prüfung der Rechtsgültigkeit des Gesetzes 559, Organisation 575, Bestimmung der Kompetenz zwischen G. und Verwaltungsbehörden 535.
 Gerichtsbarkeit, 9, 22, 26 f., 34 f., 37 f., 60, Ausübung der G. durch die Mediatisirten 318 f., 347 f., G. der landesherrlichen Familie 376, der Städte 381, der Gutsherren 381.
 Gerichtsstand der Mediatisirten 343 f., der Depossedirten 364, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 368, des königlichen Hauses 379.
 Gesandtschaftsrecht 58 f.
 Geschäftsgang des Landtages 439 ff.
 Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses 429, 439 ff., des Herrenhauses 439 ff.
 Gesellschaften, Aufsicht 500 f.
 Gesetz 86 ff., 133 f., 397, 454, 461, 463, 466 f., 479, Auslegung 479, rechtliche Verbindlichkeit 488, Entwicklung des Begriffs G. 503 ff., formelles und materielles G. 514, 518, Wesen des G. in Preußen 514 ff., Geschäftsgang bei Erlass des G. 522 ff., Inhalt des G. 544, Verkündung und Verbindlichkeit des G. 547 ff., G. und Verordnungsung 554, Aufhebung des G. 560 ff.
 Gesetzentwürfe in den Häusern des Landtages 448, 522 ff.
 Gesetzesanwendung, Ausnahmen 560.
 Gesetzesbefehl 519 ff., 529, 547.
 Gesetzeskraft 521, 529, 537, 547 ff., königliche Verordnungen mit G. 538 ff.
 Gesetzesvorschläge 523 ff.
 Gesetzgebung 503 ff., Gegenstände der G. 532 ff., Schranken der G. 556 ff.
 Gesetzgebungsrecht der Volksvertretung 394, 454 ff., 461, 519.
 Gesetzkommision 87 ff., 512.
 Gesetsammlung 488, 548 ff.
 Gewalten, Teilung der G. 461 ff., 512 ff., 572, 574.
 Gewerbe, Verlust des Adels durch Betrieb eines G. 311.
 Wohnheitsrecht 98 ff., 504.
 Goldene Bulle 9, 80, 163.
 Gottesgnadentum 152.
 Graf als Adelspräbikat 312.
 Grafengewalt 3, 569.
 Grafenverband 399.
 Grafschaft 568 f.
 Grenzen des Reichsgebiets, Veränderung 241, 535.
 Grenzregulierungen 212, 214.

Großgrundbesitz 3 ff., 31, 46 f., 51 ff.,
54 f., 79, 300, 381, 384.

Großjährigkeit der Mediatisirten
342, der landesherrlichen Familie
376.

Grundbesitz, alter und befestigter 400.

Grundeigentum, erleichterter Besitz
und freier Gebrauch 305.

Grundsteuerfreiheit der Mediatisirten
351, des königlichen Hauses
378.

Grundrechte der Staatsangehörigen
291 ff.

Gutsherrlichkeit 7, 26, 29, 35, 37 ff.,
54, Gerichtsbarkeit 381.

Gast der Abgeordneten 431.

Hand- und Spanndienste 6, 14.

Hannover, Mediatisirte 323.

Häuser des Landtages 433, Ge-
schäftsgang 439 ff., Konstituierung
und Legitimationsprüfung 440 ff.,
Vorstand 443, Kommissionen und
Abteilungen 444, Plenarversamm-
lungen 446 ff., Verhältnis zur Re-
gierung und zu einander 451 ff.,
vereinigte Sitzungen 456, Gesetz-
gebung 515 ff., 522 ff., 531, Not-
verordnungen 538 ff.

Hausfideikommiß 161, 370.

Hausgesetze 79 ff., 164, 173, 177,
314, 318, 340 ff., 362, 367,
373, 374.

Hausministerium 379.

Heer 18 ff., 28, 33, 40, 56, 59, 143.

Heimatschein 251.

Helgoland 234.

Heroldsamt 315 f.

Herrenhaus 54, 354 f., 387, Rechts-
grundlagen des §. 391 ff., Wähl-
barkeit der Mitglieder des §. zum
Abgeordnetenhause 418, 422, Ver-
hältnis des §. zur Regierung und
zum Abgeordnetenhause 451 ff.,
Geschäftsgang beim Erlaß von Ge-

setzen 522 ff., Prinzen 380, 392,
398.

Herrschaft, Subjekt 126 ff., Erwerb
und Verlust 162 ff., Entziehung
der Ausübung der §. 198 ff., Re-
gentschaft 200 ff., Stellvertretung
224 ff., Objekt der §. 230 ff., 388,
Rechtsnorm 470.

Herzog als Adelspräbital 312.

Hessen, Mediatisirte 323.

Hochschulen, Verleihung akademischer
Grade 493.

Hochverrat 256.

Hofämter 154, 313.

Hofgerichte 570.

Hoflieferant 494, 499³⁵.

Hofstaat des Königs 154 ff., Titel
494.

Hohheit 367.

Hohenzollern, Fürstentümer 231,
fürstliches Haus 306 f., 364 ff.,
Orden 497.

Hoher Adel 334 ff., 372, 386, §. A.
und königliches Haus 375.

Hufenschuß 13.

Huldigungsseid 251.

Hüttenwerke, Mediatisirte 319.

Immunität f. Unverantwortlichkeit.
Indemnität 538.

Indigenat f. Staatsangehörigkeit.

Infolatrechte 246.

Inländer, Rechte in den Bundes-
staaten 288 ff.

Insignien des Königs 154.

Interpellationsrecht des Landtages
458.

Interpretation, authentische 556 f.,
wissenschaftliche 102 f.

Jabegebiet 232.

Jagden, Mediatisirte 319.

Johanniterorden 496.

Justizgewalt f. Richterliche Gewalt.

Justizwesen f. Gerichtsbarkeit.

Kabinettsjustiz 569 f.

Kabinettsorder 90.

- Kaiserliche Hoheit 378.
 Kaisertum 58 ff., 62, 131.
 Kammergericht 12, 570 f.
 Kammern der Volksvertretung 390.
 Kammerstaat 19, 21, 27.
 Kantonpflicht 28, 33.
 Kanzler im Königreich Preußen 156, 402.
 Kirche 5, 9, 12, 14, 16 f., 143.
 Kirchengelb 154, Mediatisierte 353.
 Kirchenhoheit 17, 62, 176.
 Kirchenordnung 12.
 Kirchenpatronat, Aufhebung und Ablösung 535.
 Kirchenregiment 143.
 Klassen der Bevölkerung 386, 509.
 Kodifikation 104.
 Kommandogewalt 143.
 Kommissariate 20, 26 f.
 Kommissionen der Häuser des Landtages 444 ff.
 Kommunalverwaltung, Ernennung der Beamten 490 f.
 Kompetenz-Kompetenz 70 f.
 Kompetenzgerichtshof 54.
 Königliche Hoheit 367, 378.
 Königliches Haus 371 ff., Mitglieder 306.
 Königtum 23 f., 50 f., 58, 75 f., 374, Mitglieder der Familie 82 f., 374, Gesetzgebungsrecht 86 ff., 389, 461, Verhältnis zwischen K. und Volk 92 ff., 471 ff., Entwicklung des preussischen K. 126 ff., staatsrechtliche Stellung 131 ff., 389, formelle Regierung 138 ff., Ehrenrechte 151 ff., Vermögensrechte 157 ff., Thronfolge 162 ff., Beendigung 196 ff., Regentschaft 200 ff., Volljährigkeit 215 f., Berufung, Vertagung und Schließung des Landtages 433 ff., vollziehende Gewalt 471 ff., K. und Gesetz 479, 515 ff., 520 ff., Verleihung von Aemtern, Titeln und Ehren 492 ff., Oberaufsicht 500 ff., Vorschläge zu Gesetzen 523 ff., Verordnungen mit Gesetzeskraft 538 ff., Schranken der Regierungstätigkeit 556, richterliche Gewalt 567 ff., 575.
 Konsistorialordnung 14, 16.
 Konstituierung des Landtages 440 ff.
 Kontribution 20, 25, 32.
 Korporationsrechte, Erteilungen, Religionsgesellschaften 535.
 Kreditwert, märkischer 13 f.
 Kreise, Vertretung und Verwaltung 536.
 Kreisstände 47.
 Kreistag, Mediatisierte 354, Depossedierte 364.
 Kriegs- und Domänenkammern 27.
 Kriegsteuer 20.
 Krondotation 160 f.
 Kronfideikommissfonds 1.
 Kronprinz 378.
 Kronshudizi 402.
 Kronreferat 162.
 Krönung 195 f.
 Kurhessen, Mediatisierte 323.
 Kurien 382.
 Kurlande 9 f.
 Landbewohner, persönliche Verhältnisse. S. auch Bauern und Grundeigentum.
 Landesämter 156, Herrenhaus 402.
 Landesfreiheiten 194.
 Landeshauptleute 9.
 Landesherr 5 ff., 8 ff., 12 ff., 15 ff., 19, 35, 65, 126 ff., 162 ff., 199, 238, Personen- und Familienrechte 376, Gesetzgebungsrecht 507, 533, Gerichtsgewalt 569 ff.
 Landesgesetzgebung und Reichsverfassung 559.
 Landeshoheit 9, 126 f., 163, 568.
 Landestruer 154.
 Landesuniversität, Präsentationsrecht zum Herrenhause 401.
 Landesverrat 256.
 Landesvertretung, Mediatisierte 354 f.

- Landfrieden 508¹⁰.
 Landhofmeister 156, 402.
 Landschaftsbezirke, Herrenhaus 400.
 Landstände 381 ff., 507.
 Landstandschaft 354.
 Landtag, vereinigt 47 ff., 88, 384, 390, Gesetzgebung 91, 515 ff., L. bei Regentschaft 212 ff., 220, Berufung, Vertagung und Schließung des L. 432 ff., ordentlicher und außerordentlicher L. 434 f., Geschäftsgang der beiden Häuser des L. 439, Verhältnis des L. zur Regierung und der beiden Häuser zueinander 451 ff., formelle Befugnisse des L. 453 ff., Geschäftsgang bei Erlaß eines Gesetzes 522 ff., Notverordnungen 538 ff., Prüfung der Rechtsgültigkeit der Gesetze 554 f.
 Lauenburg 232 f., Wahlbezirke 406 f.
 Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses 419 ff., 531.
 Legitimation, Erwerb der Staatsangehörigkeit 265 f., Verlust 276, Erwerb des Adels 309.
 Legitimationsprüfung der beiden Häuser des Landtages 440 ff.
 Lehnverband, Auflösung 535.
 Lehnverhältnis 4, 245 f.
 Literatur zum preussischen Staatsrecht 118 ff.
 Magistrate 26.
 Majestätswahlen 129, 152, 528.
 Männliches Geschlecht, Wahlfähigkeit 410.
 Marine 59 f.
 Markgraf 3 ff.
 Matrikelkommission des Abgeordnetenhauses 442.
 Matrikularbeiträge 19 f., 25.
 Mediatisirte 178, 305 ff., 316 ff., 533 f., die einzelnen M. 326 ff., die persönlichen Rechtsverhältnisse der M. 332 ff., die dinglichen Rechte 346 ff., Erwerb und Verlust der Vorrechte 355 ff.
 Meinungsäußerung, Freiheit der Abgeordneten 424 f.
 Minderjährigkeit des Königs 201.
 Militärpersonen, Wahlfähigkeit 412 f.
 Militärpflicht s. Wehrpflicht.
 Militärverwaltung 59.
 Ministerien 40, 53, 487, Verantwortlichkeit 138 ff., 144 ff., 193, 228, 434, M. bei Regentschaft 208, 213 ff., Vertreter der M. im Landtag 452 ff., Gegenzeichnung 464, 491, 493, Oberaufsicht des Königs 502 f.
 Mißheirat 309.
 Monarchie, absolute 15 ff., 29 ff., 33, 65 ff., 128, konstitutionelle 67 ff., 77, 135, 139, 292 f., Thronfolge 167 ff., 171 f.
 Nachgeborene Prinzen 162.
 Nachlasssachen der Mediatisirten 344.
 Nassau, Mediatisirte 523.
 Nationalrepräsentation 43.
 Nationalversammlung 50.
 Naturalisation s. Verleihung der Staatsangehörigkeit.
 Naturrecht 293.
 Neuenburg, Fürstentum 230 f.
 Neuwahl zum Abgeordnetenhaus 420.
 Niederschlagung der Strafe 562 ff.
 Norddeutscher Bund 58, 69, 96.
 Notverordnung 455, 538 ff., Prüfung der Rechtsgültigkeit 545 f.
 Oberaufsicht über die Organe des Staats 499 ff.
 Oberburggraf 156, 402.
 Obermarschall 156, 402.
 Oberpräsident 23.
 Oberrechnungskammer, Wählbarkeit zum Abgeordnetenhaus 418, 422, Einrichtung und Befugnisse 536.
 Observanzen 98 ff.

- Oeffentliche Dienste, Zwang zur Uebernahme 404.
 Oeffentlichkeit der Sitzungen des Landtages 450 f.
 Orden, Ursprung 494, Verleihung 306, 497 ff., durch das fürstliche Haus Hohenzollern 369.
 Ordnung der Sitzungen des Landtages 451.
 Organisationsgesetze 478, 489.
 Organisationsrecht 482 ff.
 Ortsobrigkeit 382 f., 507 f.
 Ostpreußen 402.
- Partikularrecht 99 ff.
 Patente 89.
 Patrimonialgerichtsbarkeit 9, 52, 54.
 Patrimonialstaat 8 ff., 79, 82, 126, 164 ff., 172, 238, 245.
 Patronat 16.
 Personenrechte des Landesherrn 376.
 Personenstand der landesherrlichen Familie 376.
 Petitionen 446.
 Petitionsrecht 294, 458.
 Plenarversammlungen der Häuser des Landtages 446 ff.
 Politische Rechte 248 f., 255, 289 f.
 Polizei, gutherrliche 54, P.-Gewalt der Mediatisterten 347, der Städte 381.
 Polizeiverordnungen 92.
 Polizeiverwaltungsgesetz 52.
 Postfreiheit des fürstlichen Hauses Hohenzollern 368, des königlichen Hauses 378 f.
 Prädikat, Beamter 493.
 Präsentationsrechte für Anstellungen bei Gerichten 348, P. zum Herrenhaus 395 ff.
 Präsidium des Abgeordnetenhauses 443 ff.
 Preußen, Königreich 244 f.
 Primogenitur s. Erstgeburt.
 Prinzen als Mitglieder des Herrenhauses 380, 392, 398.
- Prisenreglement, Rechtsgültigkeit 555¹⁰.
 Privatsürstenrecht 84.
 Privatgerichtsbarkeit 347 ff.
 Privatrecht 11, P. und Staatsrecht 82, Quellen des P. 504.
 Privilständerrecht 177.
 Privilegium 565.
 Promotionsrecht 493.
 Professortitel 492.
 Promulgation 529¹⁰.
 Protokolle der Sitzungen der Häuser des Landtages 446.
 Provinzen, Vertretung und Verwaltung 536.
 Provinzialgesetzbücher 109 f.
 Provinzialrecht 98 ff., 109 f.
 Provinzialstände 46 f., 88, Mediatifizierte 354.
- Quartalgerichte 12.
 Quästoren der Häuser des Landtages 444.
 Quellsammlungen des preußischen Staatsrechts 108 ff.
- Rang der Mediatisterten 339, der Depossedierten 361, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 366.
 Rechtsanwendung 573.
 Rechtsgültigkeit der Gesetze, Prüfung 551 ff., 559.
 Rechtsgleichheit Begriff 313 f., R. der Zuländer 289.
 Rechtsnormen 471, Erlaß 465 ff., R. und tatsächliche Anordnungen 470 ff., Regelung durch Gesetz 504 ff., 532 ff.
 Rechtsordnung 462.
 Rechtspflege 567 ff.
 Rechtsverordnungen 508.
 Rechtsweg, Erweiterung 55 f.
 Redefreiheit der Abgeordneten 424 ff.
 Regalien 19, 61, 157.
 Regentschaft 200 ff., Wesen der R. 204 ff., Berufung zur R. 210 ff.,

- Aufhören der R. 219 ff., Berufung,
 Vertagung und Schließung des
 Landtages 433.
 Regierung, Verhältnis zum Landtag
 451 ff., Begriff R. 461 ff., Ge-
 setzsvorschläge 523 ff.
 Regierungskarte, Gegenzeichnung 143.
 Regierungsantritt 191 ff.
 Regierungsbezirke, Vertretung und
 Verwaltung 536.
 Regierungsfähigkeit 180, 201, 204 ff.,
 220 ff.
 Reich und Einzelstaat 1, 57 ff., 68 ff.,
 559.
 Reichsangehörigkeit 259 ff., Wieder-
 erlangung der verlorenen R. 270.
 Reichsbeamte, Staatsangehörigkeit
 253, 275.
 Reichsbürger 258.
 Reichsdeputationshauptschluß 34.
 Reichsgebiet 241.
 Reichsgesetze 103 ff.
 Reichsgräfliche Personalisten 335.
 Reichsinsignien 154.
 Reichsrecht 105, 559.
 Reichsstände 316 ff., 326, 335 ff.
 Reichsständschaft 178.
 Reichssteuern 11.
 Reichsunmittelbare 305 f., 335 f.,
 372, Herrenhaus 392, 398.
 Reisekosten der Abgeordneten 432,
 Festsetzung 535.
 Religionsgesellschaften, Erteilung von
 Korporationsrechten 535.
 Repräsentativsystem 384.
 Retorsion s. Vergeltung.
 Revolution 199.
 Rheinbündakte, rechtliche Natur 317.
 Richterliche Gewalt 567 ff., 573 ff.,
 Ernennung der Beamten 575 f.,
 Gegenstand der r. G. 576 f.
 Rittergüter 6, 31, 38, 52, 55, 248 f.,
 300 f., 383 f., 401.
 Ritterschaft 3, 6, 9, 11, 16, 46, 300,
 Autonomie 312, ständliche Vertretung
 382 ff.
 Rückkehrbefehl des Staats 253.
 Rückwirkende Kraft der Notverord-
 nung 546.
 Sanktion des Gesetzes 528 ff., 547.
 Schatullgüter 24, 159.
 Schließung des Landtages 438.
 Schöffen 567 ff.
 Schriftführer der Häuser des Land-
 tages 444.
 Schulspflicht 28.
 Schulzengüter 4, 6.
 Schutzverwandte 247, 249 f.
 Schwerinstag 446.
 Selbständigkeit, Wahlfähigkeit 410.
 Selbstverwaltung 37, 39, Ernennung
 der Beamten 490 f., Titelver-
 leihung 492, Aufsicht 503.
 Sitzungen im Landtag, Oeffentlich-
 keit 450, Polizei 451, vereinigte
 S. 456.
 Sitzungsperiode des Landtages 436.
 Souveränität 70 ff., 127, 132, 239,
 S. und Volksvertretung 389.
 Sozialreform 42 f.
 Staat, Begriff 64 ff., 75 f., 205, 207,
 Faktoren des S. 126 ff., Rechte
 des S. 129, 132, Tätigkeit des
 S. 461 ff.
 Staatsakte, Einwilligung des Land-
 tages 454.
 Staatsangehörige 245 ff., Rechte
 285 ff., Grundrechte 291 ff., be-
 sondere Klassen der S. 297 ff., 307,
 Vertretung der S. 386 ff., Rechte
 und Pflichten der S. als Gegen-
 stände der Gesetzgebung 533.
 Staatsangehörigkeit, Charakter
 253 ff., Erwerb und Verlust 252,
 264 ff., 276 ff., S. und Reichsan-
 gehörigkeit 259 ff., mehrfache S.
 264, 273, Entziehung der S. 277 f.,
 fremde S. der Mitglieder des kö-
 niglichen Hauses 373, Wahlfähig-
 keit 410, Wählbarkeit 418, 423.
 Staatsanwaltschaft 53, 147 f.

- Staatsbeamte 155.
 Staatsbürger 256 ff.
 Staatsbürgerrecht 259⁷.
 Staatsgebiet, Unveränderlichkeit 163 ff., 243 f., Unteilbarkeit 163 ff., 243, Umfang 230 ff., Rechtsverhältnisse des S. 238 ff., Abtretung von S. 240, S. und Reichsgebiet 241, Titel des S. 244.
 Staatsgewalt 238 ff.
 Staatshaushaltgesetz 527, 535.
 Staatsministerium 23, Regentschaft 208, 213 ff.
 Staatsrat 88 ff., Prinzen 380.
 Staatsrecht, preussisches 72 ff., Systematik 75 ff., gemeines deutsches S. als Rechtsquelle 103, allgemeines S. 105.
 Staatssouveränität 66.
 Staatsvertrag, Begriff 320 f.
 Staatswappen 153.
 Staatszweck 128, 133.
 Stadtältesten 492.
 Städte 6 ff., 9, 14, 25 f., 32, 41, 247, Autonomie 381 ff., Vertretung im Herrenhause 392, 401.
 Stadträte 382.
 Stände 8, 10 ff., 13 ff., 18 ff., 23 f., 29 ff., 33, 36 ff., 44 ff., 65, 126 ff., 247, 249, Rechtsordnung der S. 297 ff., Auflösung 305, Land-S. 381 ff., 386, Gesetzgebung 507.
 Standesherrn 54, 306, 316 ff., 326 ff.
 Ständesrechte 509.
 Ständische Verfassung 44, 381 ff.
 Standschaft der Mediatisierten 354, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 369, der Ritterschaft 383.
 Stadtvertretung in der Regierung 224 ff.
 Steuererlaß 561².
 Steuerfreiheit des Königs 162, der Mediatisierten 317 ff., 344 f., 351, der Depossedierten 364, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 368, des königlichen Hauses 378, 162.
 Steuern 10, 13, 20, 25, 31 f., 38, Rechtsweg 56, Pflicht 248.
 Stifter, Herrenhaus 399.
 Strafgesetze, Begnadigung und Niederschlagung 562 ff.
 Strafverfolgung gegen Abgeordnete 429.
 Suspension der Gesetze 566.
 Synodalverfassung 16.
 Tagegelber der Abgeordneten 431 ff., Festsetzung 535.
 Tagesordnung in den Häusern des Landtages 448.
 Tätlichkeiten, Schutz der Mitglieder des königlichen Hauses 379.
 Thronfolge 83, Entwicklung des Rechts der T. 162 f., rechtliches Wesen der T. 167 ff., das Recht der T. 173 ff., die Ordnung der T. 182 ff., außerordentliche T. 186 ff., Regierungsantritt 191 ff., T.-Ordnung bei Regentschaft 211, T.-Recht des fürstlichen Hauses Hohenzollern 370 f.
 Thronverzicht 197.
 Titel der Mediatisierten 339, der Depossedierten 361, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 367, des königlichen Hauses 377 f., des Königs 152 f., des Staatsgebiets 244, Recht zur Verleihung von T. 489 ff., T. und Amt 492, ausländische T. 493 f.
 Tod des Herrschers 196 ff., des Mediatisierten 353.
 Trauergeläut für Mediatisierte 353.
 Treueid der Abgeordneten 423 f.
 Treuepflicht der Untertanen 256.
 Universitäten, Herrenhaus 401, akademische Grade 493.
 Unruhen, innere, Unterdrückung 535.

Unteilbarkeit des Staatsgebiets 243, 167 ff.
 Untersuchungen, Niederschlagung 535.
 Untertan 245 ff., 256 ff.
 Unverantwortlichkeit der Abgeordneten 424 ff.
 Unveräußerlichkeit des Staatsgebiets 163 ff., 243 f.
 Unverletzlichkeit der Person des Königs 135 f., 192, 208.
 Urwähler 391, 409, 410¹⁷, 413 ff.
 Vagabunden 250.
 Verantwortlichkeit des Königs 136, der Minister 138 ff., 144 ff., 193, B. für wahrheitsgetreue Berichte über Landtagsitzungen 450 f.
 Verfassung, Vorbereitung 43 ff., Einführung 49 ff., Beendigung 191 ff., 195.
 Verfassungsänderung 557 f.
 Verfassungsrecht 75 f., 94, 99 ff., 126 ff.
 Verfassungsurkunde 50 f., 86 f., 92 ff., 120, 130, 394, 557 ff.
 Vergeltung 254.
 Verhaftung von Abgeordneten 429.
 Verheiratung, Staatsangehörigkeit 266, 277, Adel 309, 310 f., hoher Adel 356.
 Verklündung des Gesetzes 529, 547 ff., der Notverordnung 545 f.
 Verleihung der Staatsangehörigkeit 267 ff., des Adels 301, 310, des hohen Adels 355, B. von Aemtern, Titeln und Ehren 489 ff.
 Verordnung 89 ff., 464, 466 f., 514, 521, 536, Verklündung 488, königliche B. mit Gesetzeskraft 538 ff.
 Verordnungsrecht des Königs 394.
 Vertagung des Landtages 437 f., 454.
 Vertragsstaat 65, 128 ff., 258.
 Vertretung des Volkes, Begriff 386 f., 390.

Verwaltungsbehörden, Bestimmung der Kompetenz zwischen Gerichten und B. 535.
 Verwaltungsrecht 75 f., 78., 99 ff.
 Verwaltungsverordnungen 508.
 Verwaltungsvorschriften 469⁸.
 Veto des Königs 515.
 Volksrecht 509, 567.
 Volkssouveränität 65 ff., 129 ff., 258, 512 f.
 Volksvertretung 43 ff., 77, 380 ff., Wesen der B. 385 ff., Sonderstellung der Vertreter 423 ff., Befugnisse der B. 453 ff., Gesetzgebung 512 ff., 519 ff.
 Volkswille 388 f., 471, Gesetz 503 ff.
 Vollziehende Gewalt 471 ff.
 Vollziehungsanordnung 473.
 Vormundschaftsachen der Mediatisierten 344, des fürstlichen Hauses Hohenzollern 370.
 Vorstand des Abgeordnetenhauses 443 ff.
 Wählbarkeit zum Abgeordnetenhause 417 ff.
 Wahlbezirke für das Abgeordnetenhaus 405 ff.
 Wahlfähigkeit zum Abgeordnetenhause 405 ff.
 Wahlgesetz, vorläufiges für die erste Kammer 391, B. betreffend die Bildung der ersten Kammer 393, B. für die zweite Kammer 407 ff.
 Wahlkommissar 417.
 Wahlmänner 391, 414, 416 f.
 Wahlprüfungskommission 442.
 Wahlrecht 49 f., 289 f.
 Wahlversammlungen, Verantwortlichkeit der Abgeordneten 426.
 Wahlvorsteher 416.
 Wappen des Königs 153.
 Wehrpflicht 248, 294 f., allgemeine 28 f., 40, Entlassung aus der Staatsangehörigkeit 279 f., B. der

- | | |
|--|--|
| <p>Mediatifirten 333, 343, der Depossedierten 363 f.</p> <p>Weistum 507.</p> <p>Wohnsitz bei Staatsangehörigkeit 249 ff., Recht des Zuländers auf W. 288, Wahlfähigkeit 412.</p> <p>Würden, Verleihung 494.</p>
<p>Kantener Vergleich 17.</p> | <p>Zeitablauf, Verlust der Staatsangehörigkeit durch B. 282 ff.</p> <p>Zeugenübernehmungen der Mitglieder des königlichen Hauses 379.</p> <p>Zeugnispflicht der Abgeordneten 427.</p> <p>Zivilliste 160, 377.</p> <p>Zollwesen 61.</p> <p>Zuständigkeit der Behörden 482 ff.</p> <p>Zustimmung des Landtages 454 f.</p> <p>Zweikammersystem 390.</p> |
|--|--|
-