

Der Geschäftsgang im Bundesrat.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königl. Universität Greifswald

vorgelegt

von

Hans Bär

Referendar

aus Köln am Rhein.

Greifswald.

Druck von Emil Hartmann.

1917.

Referent: Prof. Dr. Gubrich.

Meinen lieben Eltern.



www.ewigerbund.org www.hilfsdienst.net
In einer Gemeinschaftsarbeit bereitgestellt.

Literatur-Verzeichnis.

- Annalen des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins, herausgeg. von Girth seit 1868, (bezw. Annalen des deutschen Reiches) von Girth und Senzel seit 1881, von Eheberg und Dyroff seit 1901. Berlin und Leipzig, bezw. München.
- Anschütz: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. In Holtendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausgeg. von Kohler. Leipzig 1903.
- Archiv für öffentliches Recht, herausgeg. von Laband, Mayer und Pylott. Freiburg und Tübingen seit 1886.
- Arndt: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901.
- Arndt: Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1913.
- Auerbach: Das neue deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871.
- Bauer: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Diff. Borna-Leipzig 1908.
- Bezold: Materialien der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1873.
- Bierster: Die Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1874.
- v. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen. Stuttgart und Berlin 1898.
- Bluntschli: Deutsche Staatslehre. Nördlingen 1874.
- Bornhauf: Grundriß des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1912.
- Brunner: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. Leipzig 1910.
- Dambitsch: Die Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1910.
- Deutsche Juristenzeitung, herausgeg. von Laband, Hamm und Heintz. Berlin.
- Fischer: Das Recht des deutschen Kaisers. Berlin 1895.
- Fülster: Deutsches Reichsstaatsrecht. Berlin 1913.
- Geffken: Die Verfassung des deutschen Reiches. Leipzig 1901.
- Grotendorf: Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869.
- Hänel: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
- Hänel: Studien zum deutschen Staatsrecht.
 - I. Die verfassungsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.
 - II. Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.
- Held: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1872.
- Hermegen: Reichsverfassung und Bundesrat. Diff. Bonn 1902.
- Hiersemenzel: Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins. Berlin 1868-70.

- Holzendorff und Brentano (seit 1881 Schmoller): Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reich. Leipzig seit 1877.
- Hubrich: Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.
- Hubrich: Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung. 1912.
- Jagemann: Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
- Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1905.
- v. Kirchenheim: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1857.
- Klemke: Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.
- Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Tübingen 1911.
- Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht. (Öffentliches Recht der Gegenwart.) Tübingen 1912.
- Loening: Grundzüge der Verfassung des deutschen Reichs. Leipzig 1906.
- Lux: Der Bundesrat und seine Befugnisse. Diss. Greifswald 1913.
- v. Martitz: Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.
- Meyer: Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. Jena 1889.
- Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, herausgeg. von Unschütz. Leipzig 1905.
- v. Mohl: Das deutsche Reichsstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen. Tübingen 1873.
- Müller, Ferdinand: Begriff und Rechte des deutschen Bundesrates. Diss. Heidelberg 1908.
- Müller, Max: Die rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder. Diss. Leipzig 1909.
- Perels: Das autonome Reichstagswahlrecht. Berlin 1903.
- Perels: Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat. (Festgabe für Dr. Alb. Hänel.) Kiel und Leipzig 1907.
- Pistorius: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit. Tübingen 1891.
- v. Poschinger: Fürst Bismarck und der Bundesrat. Stuttgart und Leipzig 1897.
- v. Proebst: Die Verfassung des deutschen Reichs nebst verfassungsrechtlichen Nebengesetzen und Verträgen. München 1913.
- Querfurth: Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrates. Diss. Göttingen 1908.
- Rehm: Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1907.
- Reincke: Der alte Reichstag und der neue Bundesrat. Abhandl. aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Tübingen 1906.
- Reincke: Die Verfassung des deutschen Reiches nebst Ausführungsgesetzen. Kommentar. Berlin 1906.
- v. Rhein: Das Recht des Kaisers zu Initiativanträgen im Bundesrate. Diss. Erlangen 1897.
- Riedel: Die Reichsverfassungsurkunde. Nördlingen 1871.

- Roesler: Gedanken über den konstitutionellen Wert der deutschen Reichsverfassung. Rostock 1877.
- Römer: Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats. Diff. Erlangen 1912.
- v. Rönne: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1876, 1877.
- v. Rönne: Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1872.
- v. Rönne: Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1912.
- Rosenberg: Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 1889.
- v. Ruville: Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.
- v. Sarwey: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1885.
- Sauter: Das Recht des Bundesrats. Karlsruhe 1909.
- Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. -2. Buch: Das deutsche Reichsstaatsrecht. Leipzig 1886.
- Schulze: Preussisches Staatsrecht. Leipzig 1888, 1890.
- Seulen: Verfassungsänderungen nach preussischem und Reichsrechte. Diff. Rostock 1902.
- v. Sendel: Kommentar zur Verfassungsurkunde. 1897.
- Thudichum: Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.
- Tripel: Quellenammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. (Zusammenstellung der das Staatsrecht betreffenden Reichsgesetze). 1. Band. Tübingen 1907.
- Vogels: Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten. Diff. Bonn 1911.
- Westerkamp: Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.
- Westphal: Der Einfluß der Landtage in den deutschen Einzelstaaten auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten. Diff. Rostock 1910.
- Wiese: Verfassungsänderungen nach Reichsrecht. Breslau 1906.
- Winter: Der Bundesrat und die Reichsoberhausfrage. Tübingen 1872.
- Wolf: Der Bundesrat als Reichsorgan. Diff. Greifswald 1913.
- Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut. Wien seit 1874.
- Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen seit 1844.
- Zorn: Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1. Band: Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1913.
- Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1. Band: Das Verfassungsrecht. Berlin 1895.
- Zorn: Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches. Berlin 1897.
-

Inhaltsverzeichnis.

		Seite
A. Der Bundesrat.		
§ 1.	I. Seine historische Grundlage	1
§ 2.	II. Sein staatsrechtlicher Charakter	9
B. Der Geschäftsgang im Bundesrat.		
§ 3.	I. Rechtsquellen II. Der Geschäftsgang im Plenum.	22
1. Die Bundesratsorganisation.		
§ 4.	a. Der Vorsitz im Bundesrate a1. Der Reichskanzler. b1. Seine Stellvertretung.	23
§ 5.	b. Die Bevollmächtigten zum Bundesrate a1. Begriff. b1. Anzahl. c1. Rechtsstellung. a2. Staatsrechtliche Stellung. a2. Innenverhältnis. b2. Außenverhältnis. b2. Persönliche Rechtsstellung. d1. Arten. a2. Stimmführende Bevollmächtigte. b2. Doppelbevollmächtigte. c2. Stellvertretende Bevollmächtigte.	39
§ 6.	c. Die Beamten des Bundesrates 2. Die Stimmführung im Bundesrat.	68
§ 7.	a. Die Stimmenverteilung a1. Historische Entwicklung. b1. Grundsatz. c1. Elsaß-Lothringen. d1. Waldeck-Pyrmont. e1. Stimmenänderung.	69
§ 8.	b. Die Ausübung des Stimmrechts a1. Einheitliche Stimmabgabe. b1. Stimmfreiheit.	77
3. Die formelle Erledigung der Geschäfte im Bundesrate.		
§ 9.	a. Vorverhandlungen	81

	Seite
§ 10.	b. Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrates 82
§ 11.	c. Die Bundesratssitzungen 88
	a1. Sitzungsort und -form.
	b1. Einladungen.
	c1. Sitzungsarten.
	d1. Sitzungsvorsitz.
	e1. Initiative.
	f1. Verhandlungsreihenfolge.
	g1. Protokoll.
	h1. Abstimmung und Beschlußfassung.
	i1. Beschlußnahme.
§ 12.	d. Beziehungen zwischen Bundesrat und Reichstag . . . 116
	III. Der Geschäftsgang in den Ausschüssen.
§ 13.	1. Begriff und Arten der Ausschüsse 125
§ 14.	2. Ihre Zusammensetzung 129
	a. Vorsitz.
	b. Mitglieder.
	c. Beamte.
§ 15.	3. Aufgaben der Ausschüsse 135
§ 16.	4. Die formelle Geschäftserledigung in den Ausschüssen . . 142
	Schlußbemerkung 144

Einleitung.

§ 1. Die historische Grundlage des Bundesrates.

I. Nach dem Wiener Kongreß, der das Sehnen des deutschen Volkes nach staatlicher Einheit nicht erfüllte,¹⁾ wurde die folgende inhaltslose Ruhe durch das Jahr 1848 unterbrochen. Die Bewegung, die entfacht durch die Pariser Februarrevolution vom 24. Februar 1848 auch auf Deutschland übergreifen hatte, veranlaßte den Frankfurter Bundestag die vom Volke schon seit langem geforderte Reform der Bundesverfassung in Angriff zu nehmen. Nachdem er zwecks Ausarbeitung einer Verfassung eine Kommission von 17 Männern berufen hatte, trat auf seine Veranlassung hin am 18. Mai 1848 die deutsche konstituierende Nationalversammlung in Frankfurt zusammen, die am 28. März 1849 eine Verfassung des deutschen Reiches²⁾ beschloß. Diese Verfassung schloß sich eng an die staatsrechtlichen Einrichtungen in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz an. Darnach sollte Deutschland einen Bundesstaat mit einem erblichen Kaisertum an der Spitze darstellen. Dem Kaiser als Exekutivinstanz sollte als Volksvertretung ein Reichstag, bestehend aus einem Staatenhause (die Hälfte der 192 Mitglieder sollte von den Regierungen, die andere Hälfte von den Einzellandtagen entsandt werden³⁾)

1) Die Einigung Deutschlands im Deutschen Bunde war nach Bismarck „bloß dem Wortlaute nach“ erfolgt, erst mit Aufrichtung des Norddeutschen Bundes kam eine wirkliche Einigung „auch dem Geiste nach“ zustande. (Bismarck im konstituierenden Norddeutschen Reichstage, Bezold I, S. 736).

2) RGBl. 1849, S. 101 f.

3) § 88 der Frankfurter Reichsverfassung. — Alle Mitglieder des Staatenhauses, auch wenn sie von den Regierungen ernannt wurden, durften nicht an Instruktionen gebunden werden (§ 96 ebenda).

und einem Volkshause, das durch direkte und geheime Wahlen gebildet werden sollte, gegenüberstehen. Das Staatenhaus hatte den nordamerikanischen Senat und den schweizerischen Ständerat zum Vorbilde, nur daß bei diesen die Stimmenverteilung in den Einzelstaaten die gleiche war, während sie in Deutschland zwischen 40 (Preußen) und 1 differierte. Das Staatenhaus fand sich auch in dem Reichsverfassungsentwurf vom 29. Mai 1849. Die Teilung des Reichstags in ein Staaten- und Volkshaus erschien auch bei Errichtung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1866 vielen als wünschenswert.⁴⁾ Aber allen Erwartungen zuwider fand sich in dem von der preussischen Regierung festgestellten Verfassungsentwurf eine ganz andere Einrichtung, der heutige Bundesrat.⁵⁾ Dieser lehnt sich eng an die Ministerkonferenzen, die zum Zwecke der Beratung des Verfassungsentwurfs im Winter 1866/67 in Berlin tagten, an.

II. Als nun mit der Gründung des Norddeutschen Bundes der Bundesrat ins Leben trat, wurde er zum Gegenstande vieler Anfeindungen oder doch besorgnisäußernder Kritiken. Man befehdete ihn als eine Einrichtung, die nicht in den Rahmen eines Bundesstaates hineinpasse, und weil ohne Vorbild, in ihrer Entwicklung nicht überblickt werden könne, als eine Versammlung, die durch ihre Zusammensetzung und die Anzahl der Mitglieder eine sehr schwerfällige und langsame Erledigung der laufenden Geschäfte bedinge und in kritischen Zeiten, namentlich wegen der Geschäftserledigung durch Ausschüsse, versagen werde,⁶⁾

4) Auerbach, S. 21 f.

5) Vgl. zur Entstehungsgeschichte und Charakterisierung des Bundesrates die Rede v. Sybels im verfassungsberatenden Reichstage 1867. Eten. Ver. S. 325 f.

6) So der Abg. Miquel im konst. Reichstage am 23. März 1867. Eten. Ver. S. 345: „Es wird sich bald finden, daß die Inkonsequenz, die in dem Entwurf liegt, wonach das Heer und die Post einheitlich verwaltet und geführt werden soll, wonach aber das Eisenbahnsystem und die gesamten Finanzen, wenn ich wenigstens die Bestimmungen im Art. 8 über die Bildung von Ausschüssen recht verstehe, verwaltet werden sollen von Ausschüssen, daß diese fatale Konsequenz nicht in der ersten Krisis vorhält. Im Frieden mag das gehen, im Kriege aber muß der Finanzminister des Bundes ebenso einheitlich handeln wie der General. Es wird sich zeigen, daß in dem Augenblick, wo diese Krisis hereintritt, mit der Verwaltung von Ausschüssen,

die, wie alle zahlreichen Kollegien, „für neue und geniale Gedanken nach aller Erfahrung ein ungünstiger Boden sei“, ⁷⁾ außerdem und vor allem dem Partikularismus eine neue Pflanzstätte bereite. Andererseits wurde der Bundesrat auch als das hervorragendste und reifste Werk des Fürsten Bismarck gefeiert. Jedenfalls waren die meisten der Überzeugung, daß es sich hier um etwas vollständig Neues und künstlich Gemachtes, um eine Erfindung des Gründers des Norddeutschen Bundes handle, die als absolut neuer Faktor in der Reichsregierung jeder historischen Grundlage entbehre. ⁸⁾

III. Es ist nun aber nicht zu leugnen, daß gerade der Bundesrat in den staatsrechtlichen Institutionen der Vergangenheit Deutschlands Anknüpfungspunkte zeigt, sodaß von einer historisch gänzlich zusammenhanglosen und willkürlichen Neuschöpfung Bismarcks nicht die Rede sein kann, sondern das geschichtliche Werden und Herausbilden des Bundesrates aus den gegebenen Verhältnissen klar erkennbar ist. ⁹⁾

Andererseits ist zu sagen, daß eine andere, vollständig übereinstimmende Einrichtung im Staatsrecht weder eines fremden Bundesstaates noch auch Deutschlands sich finden läßt. Was das letztere betrifft, so ist es ja auch natürlich, daß die Verschiedenheit in der rechtlichen Gestaltung des alten Reiches (ständisch beschränkte Monarchie), des deutschen Bundes (Staatenbund) und des neuen deutschen Reiches (Bundesstaat) eine voneinander abweichende Struktur der darin bestehenden Einrichtungen notwendig zur Folge hat.

die aus den Vertretern der kleinen Staaten zusammengesetzt sind, nicht auszukommen ist.“ Diese Befürchtungen haben sich in der Folgezeit nicht bewahrheitet.

7) v. Mohl, S. 240 f.

8) So nannte v. Mohl S. 230 den Bundesrat eine „proles sine matre creata“. — Diese Ansicht stützte sich vor allem auf die eigentümliche Konstruktion des Bundesrates, die von der herkömmlichen staatsrechtlichen Schablone so sehr verschieden war. (So auch v. Rönne, Staatsr., S. 196; v. Mohl, S. 232, 230 f.; Bohn, Staatsr. I, S. 152; Laband, Staatsr., S. 234; v. Kirchenheim, S. 302; F. Müller, S. 44; Schulze, Lehrbuch II, S. 47).

9) Laband, Staatsr. I, S. 234 f.; Bohn, Staatsr. I, S. 149; Schulze, Lehrb. II, S. 46 f.; Arndt, Staatsr., S. 88.

1. Am stärksten haben bei der Errichtung des Bundesrates wohl die Reminiszenzen an den ehemaligen deutschen Reichstag mitgewirkt, und man kann sagen, daß der Bundesrat bei uns dieselbe Stellung einnimmt wie der Reichstag im ehemaligen römischen Reich deutscher Nation, und mag auch tatsächlich und politisch ein noch so großer Unterschied zwischen beiden Einrichtungen bestehen, staatsrechtlich zeigt der Reichstag zu Regensburg eine überraschende Verwandtschaft mit dem heutigen Bundesrate.¹⁰⁾

a. Im alten Deutschen Reiche stellt sich der Reichstag zuerst als ein Organ der Stände, als eine Ständeversammlung dar, die nicht vom Volke abgeordnet wurde, sondern aus eigenem Rechte, aus dem Rechte der Reichsständenschaft heraus, zustande kam. Als die Macht des Kaisers mit der Zeit immer mehr beschränkt wurde,¹¹⁾ weil seine früheren Untertanen eine ihm ebenbürtige Stellung errungen hatten und ihrerseits innerhalb ihrer Territorien die Souveränität beanspruchten, da wurde zwar die frühere ständische Form des Reichstags beibehalten, aber er wurde gerade wie der heutige Bundesrat ein Kollegium aus bevollmächtigten Vertretern¹²⁾ der deutschen Landesherren und dementsprechend der Machthaber in den freien Reichsstädten.

10) Laband, Staatsr. I, S. 237; v. Mohl, S. 230; Schulze, Lehrb. II, S. 47; Born, Staatsr. I, S. 152, Anm. 17. Vgl. dagegen die Einwendungen Meyers, Lehrb. S. 427, Nr. 3. Rubille meint dagegen sogar, daß der Bundesrat eine rechtliche Fortsetzung des alten Reichstags sei. (S. 225). Vgl. außerdem noch: Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat; Gierke, Das alte und das neue deutsche Reich. Deutsche Zeit- und Streitfragen III, Heft 35.

11) Manche sagen deshalb, das deutsche Reich habe sich aus einer ständisch beschränkten Monarchie in eine Aristokratie mit monarchischer Spitze umgewandelt, andere erklären es sogar für einen Staatenbund, eine lose Vereinigung mehrerer selbständiger Staaten. (So redete der Preßburger Friede 1805 von der *confédération germanique*.) Dem steht aber entgegen, daß grundsätzlich dem Kaiser die Souveränität zustand, die er allerdings zum größten Teil an Fürsten und Städte vergeben hatte. (Meher, Lehrb., S. 67).

12) Als der Reichstag nur zeitweise tagte, erschienen die Reichsfürsten persönlich. Erst als er in Regensburg ständig versammelt war, ließen sie sich durch eine unbeschränkte Anzahl bevollmächtigter Beamten vertreten. So entwickelte sich der Reichstag zu einem ständigen Gesandtenkongreß.

Die Inhaber der Staatsgewalt in den einzelnen Territorien waren also gerade wie heute in dieser Körperschaft vertreten und so an der Reichsregierung beteiligt.

b. Gerade wie heute waren die Bevollmächtigten der Fürsten nicht in der Lage, nach freier individueller Überzeugung ihr Stimmrecht auszuüben, sondern sie richteten sich lediglich nach der ihnen von ihrer Regierung gegebenen Instruktion. Nicht sie selbst stimmen, sondern ihre Auftragsgeber stimmen durch sie, sodaß auch in dieser Beziehung sowohl der alte Reichstag als auch der moderne Bundesrat von einer parlamentarischen Körperschaft die tiefgreifendsten Unterschiede zeigen.

c. Auch die Funktionen beider Versammlungen stimmen im allgemeinen überein; so nehmen beide teil an der Gesetzgebung und -interpretation, Beschlußfassung über Krieg und Frieden, Besteuerung und manchmal auch an der Gerichtsbarkeit (S.P.O. Art. 8 § 2)¹³⁾, sodaß sie prinzipiell eine weitergehende Kompetenz als ein Parlament haben.

d) Schließlich hat der Bundesrat mit dem altdeutschen Reichstage das Merkmal gemeinsam, daß sich in ihnen eine Doppelnatur zeigt. Einerseits sind sie als Vertretungsorgan der Fürsten in ihrer Macht zugute kommender, die Reichsgewalt aber beschränkender Körper, andererseits sind sie Reichsorgane und als solche Mitträger der Souveränität des Reiches.

Und weiter stimmen beide Einrichtungen darin miteinander überein, daß ihre Tätigkeit insofern vom Kaiser abhängig ist, als sie auf sein Geheiß hin zusammentreten und wirksam werden. Und gerade wie der Bundesrat seit dem Jahre 1883 ständig tagt, so war auch der Reichstag seit dem jüngsten Reichsabschied von 1654 in Regensburg (Diète de Ratisbonne) permanent geworden.¹⁴⁾

13) Brunner, S. 282.

14) Wie sehr der frühere Reichstag (und der Bundestag) auf den Bundesrat eingewirkt haben, ist aus Art. 10 der Reichsverfassung klar ersichtlich, der in der Gewährung des diplomatischen Schutzes für die Bundesratsmitglieder durch den Kaiser (richtiger König von Preußen) ihren früheren diplomatischen Charakter wieder aufleben läßt.

e) Allerdings ist zuzugeben, daß neben den angeführten Übereinstimmungen zwischen beiden Einrichtungen die rechtliche Natur beider Körperschaften doch ein sehr verschiedenes Gepräge hat. Es ist wohl zu beachten, daß dem ehemaligen Reichstage ein Reichsoberhaupt, ein Träger der Staatsgewalt, im Kaiser gegenüberstand, während der Bundesrat die Spitze der Reichsregierung ist, eine Verschiedenheit, die aus der verschiedenen Entwicklung der staatlichen Verhältnisse zu erklären ist. Denn das alte deutsche Reich war, wie auch Frankreich, ursprünglich tatsächlich und rechtlich eine Monarchie, ein Einheitsstaat, wenn dieser staatsrechtliche Charakter sich auch immer mehr durch die Territorialgewalten verwischte, während heute ein Bundesstaat besteht. Damals war demnach der Kaiser das höchste Reichsorgan, das durch den Reichstag beschränkt wurde,¹⁵⁾ der in dieser Beziehung einige Ähnlichkeit mit dem heutigen Reichstage aufweist. Daß bei dem Kaiser die Souveränität des Reiches lag, zeigt sich vor allem in der ihm zustehenden Sanktion der Gesetze nach Festsetzung ihres Inhalts durch den Reichstag.

In dieser anders gearteten Stellung des Kaisers liegt der große Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Reiche, weswegen auch der Bundesrat eine andere Rechtsnatur hat und haben muß, als der altdeutsche Reichstag.

2. Schulze¹⁶⁾ nennt den Bundesrat eine „Fortsetzung des ehemaligen Bundestages“, und mit einigem Recht. Wenn auch das neue Reich nicht Nachfolger des Deutschen Bundes im Rechtsinne ist,¹⁷⁾ so wurden doch die Gedanken und Einrichtungen der früheren Zeit von neuem verwertet. Mit der Umwandlung des früheren Staatenbundes in einen Bundesstaat ist allerdings aus dem Organ einer völkerrechtlichen Zusammenfassung mehrerer unabhängiger und souveräner Staaten das Organ eines einheitlichen, selbständigen staatsrechtlichen Verbandes geworden,¹⁸⁾ was einen Unterschied in seiner Stellung

15) Vgl. Meinde: Der alte Reichstag und der neue Bundesrat, S. 9, 11, 95 f.

16) Schulze, Lehrb. II, S. 47.

17) Dies wurde von Zachariä und Böpfl behauptet und hierauf fußend, verfochten sie die Ansprüche standesherrlicher Familien.

18) Hierin liegt der große Fortschritt, den der Bundesrat gegenüber

gegenüber den Mitgliedstaaten mit sich bringt;¹⁹⁾ denn der Bundestag hatte nicht unmittelbare gesetzgebende Gewalt im Bundesgebiet. Die Bundesbeschlüsse verpflichteten vielmehr nur die beteiligten Regierungen, sie bei Vermeidung der Bundesexekution in den Territorien zu verkünden, wodurch sie erst als Landesgesetze rechtswirksam wurden.²⁰⁾ Entsprechend dem festeren Zusammenschluß im Deutschen Reiche ist auch die Kompetenz des Bundesrats gegenüber der des Bundestages sehr erweitert worden. Auch stand der Bundestag allein da, während dem Bundesrat ein Bundesoberhaupt zur Seite, eine Volksvertretung gegenübersteht.²¹⁾

a. Im übrigen findet sich die Analogie, die wir zwischen dem ehemaligen Reichstage und dem Bundesrate gefunden haben, auch hier wieder. Bundestag wie Bundesrat sind formell Vertretungen der deutschen Regierungen, der äußeren Erscheinung nach Kongresse von Gesandten,²²⁾ die nach Instruktionen stimmen,²³⁾ und dazu Träger der Bundesgewalt.

b. Außerdem ist die Stimmenverteilung im Plenum der Bundesversammlung in ihren Grundzügen die gleiche wie im Bundesrate,²⁴⁾ wovon noch später zu sprechen sein wird.²⁵⁾ Überhaupt zeigt der ganze Geschäftsgang beider Versammlungen

dem ehemaligen Deutschen Bundestage zugunsten der deutschen Einheit aufweist.

19) Schulze, Lehrb. II, S. 47; Arndt, Staatsr., S. 88; Lutz, S. 21 f.; Wolf, S. 10.

20) Art. 53 Wiener Schlußakte.

21) v. Mohl, S. 230; Dambitsch, S. 193.

22) So sagt Vogelz, S. 5: „Die Verfassung des neuen deutschen Reiches hat das Institut der alten Reichstagsgesandten in der Form, wie es sich in dem Institut der Bundestagsgesandten fortgebildet hat, in fast allen Grundzügen unverändert übernommen.“

23) Art. 7 der Wiener Schlußakte legt die rechtliche Stellung und Bestimmung des Bundestages folgendermaßen aus: „Die Bundesversammlung, aus den Vertretern sämtlicher Bundesglieder gebildet, stellt den Bund in seiner Gesamtheit vor, und ist das beständige, verfassungsmäßige Organ seines Willens und Handelns.“

24) Art. 6 Abs. 1 Reichsverf.

25) Wie schon oben erwähnt, ist auch die Exterritorialität der Bundesratsvertreter vom altdeutschen Reichstage über den Bundestag hinweg heute noch bestehen geblieben. (Art. 10 der Reichsverf.)

große Ähnlichkeit, so die Heimlichkeit der Sitzungen und die Organisation ständiger Ausschüsse.²⁶⁾

c. Weitere Übereinstimmungen sind zu finden in Art. 77 über Justizverweigerung,²⁷⁾ in Art. 19 über Bundesexekution und in Art. 76 über Streitigkeiten innerhalb des Bundesgebietes.

3. Nicht nur ein Vorbild, wie in den vorangeführten Fällen, hat der Bundesrat in der Kommission des Jahres 1866, sondern er kann geradezu als die ständig gewordene Ministerkonferenz, die am 15. Dezember 1866 auf Veranlassung und unter dem Präsidium Preußens in Berlin zusammentrat, angesehen werden. Gemäß den Verträgen vom 19. und 21. August 1866 sollte nach Auflösung des deutschen Bundes durch die Bevollmächtigten der 22 verbündeten norddeutschen Regierungen hier der Verfassungsentwurf beraten werden. Diese Zusammenkunft stellt sich als eine im wesentlichen nach dem alten Bundestagsplenium organisierte Versammlung nach Instruktionen stimmender und beschließender Bevollmächtigten völkerrechtlich verbundener Regierungen²⁸⁾ dar. Mit dem Inkrafttreten der Norddeutschen Bundesverfassung durch ihre Annahme seitens der Einzelstaaten und der Zusammenfassung der 22 Regierungen zu einer juristischen Einheit wandelte sich die völkerrechtliche Natur der Versammlung in eine staatsrechtliche um, und indem man den Kongreß zu einem dauernden machte, geschah es, daß „wie von selbst sich der Bundesrat entwickelte“.²⁹⁾ „Man brauchte in der Tat keine Organisation zu erfinden, sondern nur die Einrichtungen, welche schon vorhanden waren und welche gleichsam der natürliche Ausdruck der gegebenen Verhältnisse, der Reflex der historisch entstandenen Tatsachen waren, rechtlich zu fixieren und näher zu bestimmen.“³⁰⁾

Durch den Beitritt der süddeutschen Staaten auf Grund der Novemberverträge und die Aufrichtung des Deutschen Reiches

26) Art. 8 Reichsverf. — Im Bundestag waren Finanz- und Militärausschuß ständig.

27) Vgl. hierzu Art. 29 der Wiener Schlussakte.

28) So Laband, Staatsr. I, S. 234.

29) Schulze, Lehrb. II, S. 47; Laband, Staatsr. I, S. 234; Born, Staatsr. I, S. 149 f.; Lug, S. 22 f.; Max Müller, S. 2 f.

30) Laband, Staatsr. I, S. 234 f.

ist am Bundesrate nichts geändert worden, sondern durch ein verfassungsänderndes Gesetz wurde nur der Norddeutsche Bund zum Deutschen Reiche erweitert, indem die süddeutschen Staaten dazukamen und zugunsten der bestehenden Gewalt auf ihre Souveränität verzichteten.

§ 2. Der staatsrechtliche Charakter des Bundesrates.¹⁾

I. Was die rechtliche Natur des Bundesrates betrifft, so sind die Ansichten hierüber wegen der Schwierigkeit seiner staatsrechtlichen Begriffsstimmung sehr verschieden,²⁾ zumal die Reichsverfassung die Stellung, die der Bundesrat im Reichsorganismus einnehmen soll, nicht näher charakterisiert hat, sondern im Art. 6 Abs. 1 Reichsverf. nur bestimmt, daß der Bundesrat „aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht“, wodurch zwar seine Zusammensetzung, aber nicht sein Wesen erklärt wird.

II. Viele haben daher die Stellung des Bundesrates verkannt und ihm Einrichtungen gleichgestellt, die mit ihm nichts oder nur wenig gemeinsam haben, und dabei die Verschiedenheiten übersehen, viele haben sogar schon gleich mit seinem Erscheinen bei der Gründung des Norddeutschen Bundes seine Abschaffung gefordert oder doch wenigstens seine Abänderung in ihnen geläufige Institutionen verlangt.³⁾

1) Laband, Staatsr. I, S. 233 f., Reichsstaatsr. S. 61 f., „der Bundesrat“ in der D. Juristenzeit. XVI, S. 1 f., in v. Stengels Wörterbuch des d. Verwaltungsrechts I, S. 248 f.; Niemke, S. 14 f.; Loening, S. 59 f.; Hertwegen: Reichsverf. u. Bundesrat; Arndt, Staatsr., S. 88 f.; v. Sehdel, Komm., S. 131 f., in Holzendorffs Jahrb. III, S. 273 f.; Jagemann, S. 80 f.; Schulze, Lehrb., S. 48; Born, Staatsr. I, S. 145 f.; Meyer, Lehrb., S. 429 f.; v. Mohl, S. 228 f.; Dambitsch, S. 191 f.

2) Eine Einwirkung übte hier auch die verschiedene Auffassung über den staatsrechtlichen Charakter des Deutschen Reiches.

3) Es sind dreierlei Vorschläge zur Abänderung des Bundesrates aufgetaucht: Die einen wollten die Regierungsrechte des Bundesrates dem Bundespräsidium übertragen, sodaß er nur als beratende Behörde neben der Reichsregierung fungieren würde. (Vgl. den Antrag des Reichstagsabgeordneten Grootte, Sten. Ber. des konst. Reichstags 1867, Aktenstück Nr 15, V, S. 39), andere an die Stelle des Bundesrats ein Oberhaus

1. So hat man fälschlicherweise im Bundesrat ein Oberhaus, eine erste Kammer⁴⁾ sehen wollen,⁵⁾ und diese Auffassung ist auch leicht zu verstehen, da der Bundesrat allerdings wegen seiner Beteiligung an der Gesetzgebung die Geschäfte einer parlamentarischen Körperschaft besorgt, womit er sich jedoch nicht begnügt. Und ihm liegt nicht ob, eine Zwischenstellung zwischen der Regierung und der Volksvertretung zu bilden, weil er selbst die Stellung einer Regierung, zumal in der Gesetzgebung einnimmt.⁶⁾

Und wie schon oben erwähnt, hat der Bundesrat schon deshalb nicht den staatsrechtlichen Charakter eines Parlaments, weil seine Mitglieder nicht parlamentarische Abstimmungsfreiheit haben, d. h. nicht nach freier Überzeugung stimmen,⁷⁾ sondern gemäß der ihnen erteilten Instruktion,⁸⁾ und weil sie nicht unabhängige und unabberufbare Vertreter des Volkes, sondern verantwortliche und abhängige Organe ihrer Staaten sind.⁹⁾

oder Fürstenhaus setzen und endlich wieder andere ein solches Organ den schon bestehenden übrigen hinzufügen. (Thudichum, S. 119 f.; v. Rönne, Staatsr., S. 196, Verf.-Recht, S. 148).

4) Ein Oberhaus wird gewöhnlich im Gegensatz zu einer Volksvertretung nicht durch Wahlen des Volkes gebildet.

5) Winter: Der Bundesrat und die Reichsoberhausfrage, S. 58 f.; Miemke, S. 32 f., der aber unter dem Begriff Oberhaus eine von der allgemeinen Auffassung einer parlamentarischen Körperschaft abweichende Ansicht hat; Laband, Staatsr. I, S. 237.

6) Als Gegengrund kann auch Art. 9 Reichsverf. dienen. Vgl. hierüber die Rede des Abg. Dr. Ree, Materialien I, S. 664: „Wo in aller Welt findet das statt, daß Mitglieder des Oberhauses in die andere Versammlung kommen und da jederzeit das Wort verlangen können? Das sind ja nur Dinge, die dem Ministerium als solchem in der Exekutive zustehen.“ Ferner ist hier an die Vorschrift des Art. 24 Reichsverf. zu erinnern, wonach eine Auflösung des Reichstags nur durch einen Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung Preußens erfolgen kann.

7) Vgl. Entsch. des Reichsgerichts vom 14. Dez. 1882. (III. Strff. Bd. 7, S. 382).

8) Vgl. dagegen für den Reichstag Art. 29 Reichsverf.

9) Wie Fürst Bismarck übrigens gegenüber darauf hinzielenden Bestrebungen über ein deutsches Oberhaus dachte, geht aus seiner bekannten Rede in der Sitzung vom 28. März 1867 Sten. Ber. S. 430. Vgl. dabei die Bemerkungen des Abg. Brand, S. 426. — Vgl. auch v. Mohl, S. 231,

2. Ein anderer Irrtum, der bei der Beurteilung der rechtlichen Natur des Bundesrates aufgekommen ist, besteht in dem Vergleich mit einem Staatenhause. Eine solche Einrichtung, wie wir sie in den Vereinigten Staaten von Nordamerika im Senat und in der Schweiz im Ständerat¹⁰⁾ vorfinden, ist auch eine parlamentarische, unabhängige Körperschaft,¹¹⁾ wenn sie auch der Gesamtheit gegenüber die Einzelstaaten repräsentiert, während die Gesamtregierung ganz selbstständig dasteht und ihr keine Vertreter der Gliederstaaten beigegeben sind. Ein solches Staatenhaus setzt sich also aus Abgeordneten der Nation, nach Staaten gegliedert, zusammen,

377 f. — Schon bei den Vorberatungen der dem konst. Reichstage vorzulegenden Verfassung hatte die Großherzogl. Oldenb. Regierung beantragt, die Vertretung der Nation durch ein aus geeigneten Elementen zu bildendes Oberhaus, unter entsprechender Beschränkung der Kompetenz des Bundesrates, und Einsetzung eines Bundesministeriums, zu ergänzen. (Sten. Ber. des konst. Reichstags 1867, Aktenst. Nr. 10, S. 24. Vgl. dazu die Gegenäußerung des Reichskanzlers vom 18. März 1867, Sten. Ber. S. 178. Ebenso verlangte der Abg. Dr. Zachariä die Einführung eines Oberhauses neben dem Reichstage, also das Zweikammersystem, was aber abgelehnt wurde. (Sten. Ber. des konst. Reichstags 1867, Aktenst. Nr. 40, S. 53 u. 436)

Ebenso wurden auch die Pläne der Herzogl. Sachsen-Gothaischen Regierung, die auf Errichtung eines Fürstenhauses gingen (Sten. Ber. des konst. Reichstags 1867, S. 25), glücklicherweise vereitelt; (vgl. Thudichum, S. 122 f.; v. Mohl, S. 232) denn einmal könnten die drei Republiken in Deutschland darin keinen Platz finden, dann ist aber auch das dauernde Zusammentreten der Bundesfürsten selbst nicht wünschenswert und zudem undurchführbar. (Vgl. Born, Staatsr. I, S. 92.) Weit vorzuziehen ist einem solchen Fürstenhause ein Vertretungsorgan, bei dem Schwierigkeiten persönlicher Art nicht entstehen können. Fürst Bismarck entschied sich um so eher für eine solche Gestaltung, als damit, wie oben gezeigt, an frühere Einrichtungen zwar nicht staatsrechtlich, aber tatsächlich angeknüpft werden konnte. (Das gelegentliche Zusammenkommen der Bundesfürsten bei wichtigen Begebenheiten trägt keinen staatsrechtlichen Charakter, läßt aber die politische Zusammengehörigkeit und Einigkeit der deutschen Einzelstaaten besonders eindrucksvoll in Erscheinung treten.)

10) Da Union und Schweiz demokratischen Charakter haben, so sind hier die Staatenvertretungen eine Vertretung des Volkes der Einzelstaaten. Die Mitglieder werden durch Wahlkurien der einzelstaatlichen Legislaturen gewählt.

11) Vgl. Mayer im Arch. für öff. Recht: Republ. und monarch. Bundesstaat. XVIII, S. 337; Born, Staatsr. I, S. 146 f.; Noesler, S. 19.

welche für sich nach ihrer persönlichen Überzeugung stimmen, aber nicht nach Instruktionen ihrer heimischen Regierung. Auch hier besteht also eine äußere Ähnlichkeit, indem Bundesrat und Staatenhaus¹²⁾ das einzelstaatliche Element zur Geltung bringen. Diese zufällige Ähnlichkeit kann aber eine Gleichstellung der Institutionen nicht rechtfertigen.¹³⁾

Auch Wünsche auf Errichtung eines Staatenhauses konnten leicht als unerfüllbar nach- und abgewiesen werden, da einerseits der Bundesrat den föderativen Bestrebungen im Reiche genugsam entgegenkomme, andererseits die Bundesfürsten sich mit der dadurch bedingten Verminderung ihres Einflusses auf die Reichsregierung im Bundesrat schwerlich einverstanden erklären würden.¹⁴⁾

3. Der Vergleich des Bundesrats mit einem Staatsrat kann sich auch nur auf äußere Übereinstimmungen stützen. Allerdings muß auch der Bundesrat wie der Staatsrat bisweilen dem Kaiser beratend zur Seite stehen.¹⁵⁾ Aber er unterstützt den Kaiser nicht als einen Souverän, weil dieser nicht Monarch des Reiches ist, sondern er ist selbst Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt, und als solcher faßt er selbst Beschlüsse. Die Fälle, wo er neben dem Kaiser als dessen Berater tätig wird, treten übrigens hinter seiner sonstigen selbständigen Tätigkeit durchaus zurück.

4. Am ehesten verständlich ist der Vergleich des Bundesrates mit einem Bundesministerium.¹⁶⁾ Vor allem deshalb, weil seine Mitglieder dem Reichstage gegenüber die Stelle einer Regierung einnehmen und er wie im Ministerium den Abschluß und die höchste Spitze der Verwaltungsorganisation bildet.¹⁷⁾

12) Vgl. über den Unterschied zwischen Staatenhaus und Bundesrat Fürst Bismarck im Reichstage am 19. April 1871, Sten. Ber. S. 298.

13) Der Bundesrat in der Schweiz hat mit der deutschen Einrichtung nur den Namen gemeinsam; er ist dort eine Art Ministerkollegium. (Bundesverf. vom 29. Mai 1874, Art. 95 f.)

14) v. Mohl, S. 231.

15) Vgl. Art. 11 Reichsverf. — Niemke, S. 48; F. Müller, S. 42.

16) Vgl. Westerkamp, S. 114, 154; Schulze, Lehrb. II, S. 48; Laband, Staatsr. I, S. 236; Horn, Staatsr. I, S. 152; v. Jagemann, S. 95 f.; v. Könne, Staatsr., S. 195; Martiz, S. 66 f.

17) Bornhak, S. 154.

Es ist auch hier zu sagen, daß der Bundesrat (Geschäfte erledigt, die in anderen Staaten zur Kompetenz eines Kabinetts gehören.

Bismarck selbst hat die Bundesratsausschüsse mit Ministerialdepartements verglichen¹⁸⁾ und so hat er auch gegenüber Wünschen auf Bildung eines Reichsministeriums¹⁹⁾ sich dahin geäußert, daß die Funktionen eines solchen schon vom Bundesrate erledigt würden.²⁰⁾ Um nur ein Beispiel anzuführen, ist zu erwähnen, daß der Bundesrat ebenso wie ein Ministerium viele Verwaltungsgeschäfte erledigt, z. B. bei der Ernennung gewisser Beamten²¹⁾ beteiligt ist, die Kontrolle in Zoll- und Steuerfachen und im Reichsschuldenwesen ausübt, dann aber auch ein ausgedehntes Verordnungsrecht besitzt.

Aber wenn der Bundesrat ein Ministerium darstellte, müßte er vom Kaiser ernannt werden, von ihm seine Befehle empfangen, die laufenden Verwaltungsgeschäfte im Namen und Auftrag des Kaisers führen und im Falle von Meinungsverschiedenheiten seine Entlassung nehmen können, seine Mitglieder müßten Reichsbeamte und er selbst müßte dem Reichstage verantwortlich sein. Alles dies ist nicht der Fall. Der Bundesrat ist viel-

18) So sagte er: Reichsfinanzminister ist der Rechnungsausschuß, Reichskriegsminister der Ausschuß für das Heerwesen. — Nach Bildung vieler Reichsämter verblaßte diese Analogie.

19) Vgl. die Anträge und Verhandlungen im konst. Reichstage 1867, Sten. Ber. I, S. 376—378, 388, 393 f. und 397, den Antrag Twesten vom 18. März 1869, Sten. Ber. III, S. 169 und I, S. 389—412. — Vgl. die Zusammenstellung bei v. Sehdel: Reichskanzler, Reichsministerien, „Reichsregierung“, Annalen des d. Reichs 1886, S. 321 f., Komm., S. 181 f.

20) Vgl. Sitzung des konst. Reichstags vom 27. März 1867, Sten. Ber., S. 388: „Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Anteil an der Ernennung des gewissermaßen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben anderen Funktionen auch der Bundesrat bildet.“ (Vgl. dagegen im Reichstage am 5. März 1878, Sten. Ber., S. 378: „Ich halte den Bundesrat für eine bessere Einrichtung als ein Reichsministerium, und wenn er nicht bestände, würde ich beantragen, ihn einzuführen. Ich halte den Bundesrat für eine außerordentlich zweckmäßige Einrichtung, sie macht unsere Gesetzgebung leichter und besser als ein Ministerium.“)

21) So der Reichsgerichtsräte, der ständigen Mitglieder des Reichsversicherungsamts, des Reichspatentamts und des Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung.

mehr ein „unverantwortliches Organ der Reichsgewalt wie der Kaiser selbst“,²²⁾ „er steht dem Kaiser als zweites Organ des Reiches, ebenso wie der Reichstag, in voller Unabhängigkeit gegenüber.“²³⁾

5. Hertwegen²⁴⁾ hat einen Vergleich zwischen dem Verhältnis der Gesamtheit der verbündeten Regierungen zum Bundesrate mit demjenigen des Trägers der Staatsgewalt im monarchischen Einheitsstaate zum Regenten gezogen und damit den Bundesrat einem Regenten analog behandelt, weil beide den Träger der Staatsgewalt repräsentieren. Der Unterschied zwischen beiden besteht aber darin, daß der Bundesrat ein ordentliches, der Regent jedoch nur ausnahmsweise tätig wird, und damit ein außerordentliches Organ ist.

III. Es ist gezeigt worden, daß die zur Erklärung der staatsrechtlichen Stellung des Bundesrats angezogenen Vergleiche zwar hier und da äußere Ähnlichkeit mit bekannten Institutionen aufweisen können,²⁵⁾ daß sie aber damit nicht sein eigentliches Wesen berücksichtigen und erschöpfend klarlegen, daß also nirgendwo ein dem Deutschen Bundesrate ganz entsprechendes Gebilde vorhanden ist, und man schon in die Vergangenheit Deutschlands selbst zurückgehen muß, um in etwa wenigstens wirkliche Übereinstimmungen zu finden. Im übrigen aber kann der Bundesrat nur aus sich selbst heraus erklärt werden.

IV. Nachdem bis jetzt dargelegt worden ist, was der Bundesrat nicht ist, was man ihm aber fälschlicherweise unterschoben hat, ist nunmehr zu erörtern, welche rechtliche Stellung denn der Bundesrat im Norddeutschen Bunde und jetzt im deutschen Reiche einnimmt.

Laband unterscheidet entsprechend dem Charakter des Bundesstaates und der Rechtsstellung des Bundespräsidiums sehr scharf eine Doppelstellung;²⁶⁾ denn ein Bundesstaat ist

22) Schulze, Lehrb. II, S. 48.

23) Laband, Staatsr. I, S. 236 f.

24) Hertwegen, S. 31.

25) Weil der Bundesrat eine so verschiedenartige Stellung inne hat, bezeichnet ihn R. Gneist als „ein Stück Exekutive, ein Stück Ministerium, ein Stück Oberhaus.“ Ebenso Held, S. 113; Nuerbach, S. 21.

26) Laband, Staatsr. I, S. 235 f.; v. Mohl, S. 228; Brie in Grünhuts Zeitschr. XI, S. 140. A. A. Gierke in Schmollers Jahrb. VII, S. 50;

einerseits wahrer Staat, andererseits besteht er aber aus Einzelstaaten. Dies zeitigt ein unitarisches und ein förderatives Element in jedem Bundesstaate. Der Bundesstaat ist demnach einerseits das oberste Organ des Reiches, dann verkörpert er aber auch die Organisation des Reiches beherrschende förderalistische Prinzip.

1. Erstens also ist der Bundesrat ein verfassungsmäßiges Organ der Reichsgewalt²⁷⁾ entsprechend dem staatlichen Charakter des deutschen Reiches. Diese höchste, souveräne Gewalt ruht bei der Gesamtheit der Einzelstaaten, repräsentiert durch die Einheit der verbündeten Regierungen. Diese Träger der Reichsgewalt lassen sich jedoch in ihrer Ausübung vertreten; der Kongreß von diesen Vertretern der Regierungen, welche wiederum ihrerseits die im Deutschen Reiche vereinigten Gliedstaaten vertreten, ist der Bundesrat.²⁸⁾

Bei diesem Reichs- und obersten Regierungsorgan ruht grundsätzlich die gesamte Reichsgewalt, sodaß im Zweifel die

Sehdel, Komm., S. 132; Alimke, S. 26; Geffen, S. 49 f.; Hertwegen, S. 39 f.; Arndt, Komm., S. 97 f.; Dambitsch, S. 197; Arndt, Staatsr., S. 114. Diese schon im Bundesrat allein ein Reichsorgan. Wenn auch nicht geleugnet werden soll, daß der Bundesrat als Ganzes ein Organ des Reiches ist, so ist doch nicht zu bestreiten, daß durch die Ernennung der Bundesratsbevollmächtigten und ihre Instruierung seitens der Einzelstaaten nicht allein die einzelnen Bundesratsmitglieder, sondern auch demgemäß ihre Zusammenfassung ein divergentes Gepräge zeigen. Der fertige Bundesratsbeschluß ist ebenfalls nur Ausdruck des Willens eines Reichsorgans, aber bis dahin, vor der Stimmabgabe, zeigt sich die einzelstaatsrechtliche Grundlage mit voller Klarheit. Es ist deshalb nicht verfehlt, wenn man mit Labaud auf die Doppelgestaltung des Bundesrates hinweist.

27) Diese Organstellung kommt dagegen seinem Auftraggeber, der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, nicht zu.

28) v. Sehdel, Jahrb. III, S. 275, Komm. S. 131 f. unterscheidet zwei Vertretungsarten. Er führt aus: „Eine Vertretung kann in doppelter Weise stattfinden: entweder so, daß der Vertretende seinen Willen anstatt des Willens des Vertretenen mit Wirksamkeit für den letzteren erklärt, oder so, daß der Vertretende den Willen des Vertretenen erklärt. In einem Falle ist der Vertreter Erzeuger eines eigenen Willensaktes, im andern Verkünder eines fremden Willensaktes.“ Diese Vertretungsarten sind beide im Bundesrate vereinigt, wie aus obiger Darstellung hervorgeht. — Vgl. hierzu Hänel in Hirths Annalen 1877, S. 87 f.; A. A. Bogels, S. 7 f.; M. Müller, S. 10 f.

Zuständigkeitsvermutung für den Bundesrat spricht, während die anderen Reichsorgane einen besonderen Rechtstitel für ihre Tätigkeit nötig haben.²⁹⁾ Bismarck bezeichnet ihn aus diesem Grunde als „die Gesamtvertretung des wirklichen Souveräns im Bunde“; er „repräsentiert die Gesamt-Souveränität für Deutschland.“³⁰⁾ Der Bundesrat ist also ebensowenig Souverän des Reiches³¹⁾ wie der Kaiser, sondern er ist wie dieser ein Organ des Reiches, aber Repräsentant des Inhabers der souveränen Reichsgewalt.

Man kann den Bundesrat mit einem gewissen Recht als das höchste Organ des Reiches bezeichnen, weil ihm die Sanction der Gesetze, die Entscheidung von Streitigkeiten unter den Bundesgliedern und zwischen den obersten Reichs- und Landesbehörden zusteht, gegen dessen Ausspruch es keine Berufung an eine höhere Instanz gibt. Weil der Bundesrat das hervorragendste, dann aber auch weil er das älteste Organ im Reiche ist, hat die Reichsverfassung ihn an die erste Stelle unter den Organen des Deutschen Reiches gestellt.³²⁾

Eigentümlich beim Bundesrate ist seine Wirksamkeit, in welcher Beziehung er dem Reichstage gleichsteht; denn er kann nur beschließen, aber nicht durchführen. Der Bundesrat sanktioniert z. B. die Gesetze, erlassen aber werden sie vom Kaiser; er hat gemäß Art. 19 Reichsverf. die Exekution gegen Bundesglieder zu beschließen, durchgeführt wird diese aber ebenfalls vom Kaiser. So steht die Befehls- und Zwangsgewalt dem Kaiser und nicht dem Bundesrate zu. In dieser Ähnlichkeit der bundesrätlichen Tätigkeit mit der des Reichstags liegt es begründet, daß beide Versammlungen, die doch in sonstiger Beziehung so grundverschieden voneinander sind, in der Reichsverfassung nebeneinander genannt werden, als wenn sie gleichartig und vielleicht die zwei Kammern einer Volks-

29) Meyer, Lehrb., S. 426; Hertweg, S. 55; Dambitsch, S. 196, 213; Anschütz, Enzhl., S. 538 f.; v. Sehdel, Jahrb. III, S. 284; Zorn, Staatsr. I, S. 169; A. A. Bornhak, S. 155.

30) Reichstagsitzung am 27. März 1879, Sten. Ber., S. 669; Gedanken und Erinnerungen II, S. 190.

31) Vgl. Held, S. 105; F. Müller, S. 25; Roesler, S. 17.

32) Bornhak, S. 155.

vertretung wären,³³⁾ sodaß schon aus diesem Grunde die irrthümliche Gleichstellung des Bundesrates mit einem Oberhause erklärlich ist.

Voraussetzung für die Anerkennung der Stellung des Bundesrats als Reichsorgan ist die Annahme, daß das Reich, was v. Seydel ja bestreitet,³⁴⁾ ein Bundesstaat sei. Steht man auf dem Standpunkt des Staatenbundes, dann bleibt allerdings nur noch übrig, den Bundesrat für einen Kongreß der Vertreter der Verbündeten zu erklären und von einer Doppelnatur abzusehen.

2. Entsprechend dem föderalistischen Element im Organismus des Reiches und seiner Entstehung aus dem ehemaligen Bundestage dient der Bundesrat, wie Laband³⁵⁾ sagt, „zur Ausübung und Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesstaaten.“³⁶⁾ Ähnlich äußert sich Fürst Bismarck in der Reichstagsitzung vom 1. April 1871, Sten. Ber. I, S. 95 bezüglich des Antrags des Abg. Schulze, den Ausdruck „Bundesrat“ in „Reichsrat“ abzuändern: „Der Bundesrat ist nicht eigentlich eine Reichsbehörde, er vertritt das Reich als solches nicht; das Reich wird nach außen durch den Kaiser vertreten, das gesamte Volk wird durch den Reichstag vertreten; der Bundesrat ist nach unserer Auffassung recht eigentlich eine Körperschaft, in welcher die einzelnen Staaten zur Vertretung gelangen, die ich nicht als zentrifugales Element, aber als die Vertretung berechtigter Sonderinteressen bezeichnen möchte, und wir halten diesem Verufe des Bundesrates gerade das Wort

33) Art. 12, 13 Reichsverfassung.

34) Vgl. Seydel, Stomm., S. 123 f., Jahrb. III, S. 276, in Hirths Annalen 1876, S. 647. Bei seiner Theorie übersieht er jedoch die Machtmittel der Zentralgewalt.

35) Laband, Staatsr. I, S. 236.

36) Vgl. Herweggen, S. 32: „Die Stellung der deutschen Fürsten als Träger der Reichsstaatsgewalt findet ihren rechtlichen Ausdruck in dem ihnen zustehenden Mitgliedschaftsrecht im Bundesrate.“ Hier lebt die einzelstaatliche Souveränität fort als Teil der Gesamtsouveränität des Deutschen Reiches. „Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck.“ (Bismarck im konst. Reichstage des Norddeutschen Bundes am 27. März 1867, Sten. Ber. S. 388.)

„Bundesrat“ für entsprechend, während wir befürchtet haben, durch das Wort „Reichsrat“ die staatsrechtliche Stellung dieser Korporation zu verunkeln und nicht mit dem richtigen Namen zu bezeichnen.“ Der Bundesrat hat hiernach auch einen völkerrechtlichen Charakter. Das Mittel, durch welches die Einzelstaaten ihren Anteil an der Staatsgewalt ausüben, ist die Abstimmung im Bundesrat.

V. Art. 6 Reichsverf. sagt: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern⁸⁷⁾ der Mitglieder des Bundes“, er ist die organisierte Einheit der Bevollmächtigten der „Bundesglieder“.⁸⁸⁾ Es fragt sich hier, was unter „Mitglieder des Bundes“ verstanden ist. Die Meinungen hierüber sind geteilt. Eine große Anzahl von Schriftstellern sagt, daß die Fürsten der 22 monarchischen Staaten des Reiches und die Senate der 3 Hansestädte,⁸⁹⁾ andere, daß die Staaten selbst im Bundesrate vertreten seien. Fürst Bismarck neigte der letzteren Ansicht zu. So sagte er in den Reichstagsreden vom 1. und 19. April 1871:⁴⁰⁾ „Der Bundesrat ist nach unserer Auffassung recht eigentlich eine Körperschaft, in welcher die einzelnen Staaten zur Vertretung gelangen“ und „wenn ich sage, er wiegt schwerer als ein gewöhnliches erstes Haus, so ist das, weil er zugleich ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes ist“, ferner „da (im Bundesrat) stimmt nicht der Freiherr von Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn — — — es ist so recht eigentlich das Votum eines Staates, ein Votum in einem Staatenhaus.“⁴¹⁾

87) Der Begriff der Vertretung ist hier nicht im privat-, sondern im öffentlich rechtlichen Sinne zu verstehen. (Mientke, S. 17.)

88) Art. 7 Abs. 2 und 19 Reichsverfassung.

89) Nach ihrer Ansicht sind also die Kammern der Einzelstaaten im Bundesrate nicht mitvertreten. Diese Auffassung ist nach obiger Ausführung, die ergibt, daß die Bundesstaaten vertreten sind, unhaltbar. Die Regierungen kommen nur als Repräsentanten ihrer Staaten in Betracht. Allerdinge ist eine besondere Vertretung der Volksvertretungen im Reiche nicht vorhanden.

40) Sten. Ber., S. 95 und 298; Poschinger, II, S. 110 f.

41) So heißt es auch im Kommissionsbericht der württembergischen Abgeordnetenversammlung in der 4. Sitzung des Landtags 1870—71, § 10, Mat. III, S. 495: „Da die Mitglieder des Bundesrats Vertreter ihrer

Nach dem Wortlaute der Reichsverfassung ⁴²⁾ folgt ebenfalls, daß im Bundesrate nur Staaten vertreten sind. ⁴³⁾ Die Fürsten und Senate entsenden die Bevollmächtigten nur als Organe ihrer Staaten.

a. Eben weil im Bundesrate nur die Bevollmächtigten von Staaten sitzen, darum müßten die Ansprüche von Privatpersonen auf einen Sitz im Bundesrate zurückgewiesen werden, wenn diese auch früher reichsunmittelbare Landesherren waren; ⁴⁴⁾ auch nur eine Kurialstimme kann ihnen nicht zugebilligt werden. ⁴⁵⁾

b. Ja selbst der Kaiser hat als solcher nicht das Recht, Mitglieder zum Bundesrate zu entsenden, da er ebenfalls neben diesem selbständiges Organ, aber nicht Mitglied des Bundes ist. Der ungenaue Ausdruck der Reichsverfassung, die von einer „Stimme, Vertretung des Präsidiums“ ⁴⁶⁾ und „Präsidialstimme“ ⁴⁷⁾ spricht, darf zu einer gegenteiligen Ansicht nicht

Staaten sind, so folgt mit Notwendigkeit, daß sie der Regierung ihrer Staaten und wiederum die Minister der betr. Staaten für ihre, den Vertretern im Bundesrate erteilten Weisungen den zuständigen Organen ihres Staates verantwortlich sind.“

42) „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen 17 Stimmen führt.“ (Art. 6, Abs. 1. Vgl. ferner Art. 7, Abs. 4, Art. 8, Abs. 2 und 3 Reichsverf.)

Auch das Reichsgericht steht auf dem Standpunkt, daß Staaten im Bundesrate vertreten seien. (Vgl. hierüber III S. 382 f. der Entsch. in Straff. ... eine Vertretung von Staaten darstellt, welche Mitglieder des Bundes sind.“)

43) So auch die überwiegende Ansicht in der staatsrechtlichen Literatur. Dagegen A. A. Meyer, Lehrb., S. 430 f.; v. Mohl, S. 233; v. Seydel, Romm., S. 131 f., Jahrb. III, S. 273 f.; Grotensend, S. 786; Thudichum, Verf.-Recht, S. 60, 101, Jahrb. I, S. 21 f.; v. Könne, Verf.-Recht, S. 147; Dambitsch, S. 210, 239; Geffken, S. 51, 123, Anm. 7.

44) So beantragte das fürstl. und gräfl. Haus Schönburg die Einräumung von Sitz und Stimme im Bundesrate. Dafür sprach sich unrichtigerweise Prof. Bischof, in der Denkschrift betr. das fürstliche und gräfl. Gesamthaus Schönburg und dessen Anrecht auf Einräumung von Sitz und Stimme im Hohen Bundesrat des Norddeutschen Bundes, Gießen 1871, aus.

45) Dies war im Deutschen Bunde einmal beabsichtigt worden.

46) Art. 5, Abs. 2, 8, 37 Reichsverf.

47) Art. 7, Abs. 3 Reichsverf.

verleiten. Gerade wie im alten Deutschen Reiche der Kaiser als solcher keine Stimme hatte, sondern nur als Fürst-seines Stammlandes im Reichstage vertreten war, so hat der Kaiser heute nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen, als Oberhaupt und Vertreter des Staates Preußen, dem als Bundesmitglied 17 Stimmen im Bundesrate zustehen, das Recht, eine entsprechende Anzahl Vertreter zum Bundesrate zu entsenden.

c. Auch Elsaß-Lothringen hatte früher seit 1879 nur die Befugnis, Kommissare, die des Stimmrechts nicht teilhaftig waren, in den Bundesrat abzuordnen, bis es im Jahre 1911 eine bundesstaatsähnliche Stellung erhielt⁴⁸⁾ und somit auch drei beschließende Stimmen im Bundesrate, die jedoch nicht die Vollkraft der übrigen Stimmen haben.⁴⁹⁾

d. Meyer⁵⁰⁾ zählt verschiedene Gründe auf, weshalb im Bundesrate nicht die Staaten, sondern die verbündeten Monarchen und Senate zwar nicht als persönlich Berechtigte sondern als Staatsoberhäupter, als Repräsentanten ihrer Staaten vertreten seien. So ist vor allem seine Einwendung betreffs Lauenburg dadurch zu widerlegen, daß die Stimme Holsteins im Bundestage gemäß dem Protokoll der Bundesverfassung vom 5. November 1816, § 3, S. 11 pro indiviso auch für Lauenburg galt.⁵¹⁾

Die Anhänger der eben bestrittenen Auffassung stützen sich auch auf den Eingang der Verfassung, wo „als vertrags-schließende Kontrahenten, also als Mitglieder nicht die Staaten, sondern die Monarchen und Senate aufgeführt“ sind. Aber damit ist nicht gesagt, daß letztere dadurch auch Mitglieder des Bundes werden; denn da die Staaten als juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht selbst handeln können, so haben sie Vertreter, Organe und das sind in den monarchischen Staaten

48) R. G. über die Verf. Els.-Lothr. vom 31. Mai 1911 (R. G. Bl. S. 225.)

49) Vgl. Gubrich, Verf.-Recht, S. 129.

50) Meyer, Lehrb., S. 430.

51) Laband, Staatsr. I, S. 240, Nr. 5, in Virchs Annalen VII, S. 1510, Nr. 1; v. Köhne, Staatsr., S. 198; Niemke, S. 16; Meinte, S. 22 f.

als oberste, vornehmste die Landesherren, in den Hansestädten die Senate, die daher auch als Kontrahenten aufgeführt sind.⁵²⁾ Diese handeln aber nicht für sich, sondern als Organe ihres Staates oder vielmehr der Staat handelt durch sie, und er allein wird dadurch berechtigt und verpflichtet.⁵³⁾ Auch kann man die Staatsoberhäupter den Staaten selbst nicht derartig gegenüberstellen, sondern sie sind Organe und damit Teile ihrer Staaten und durch seine Organe handelt der Organismus, in diesem Falle der Staat. Sonach sind die Mitglieder des Bundes die Einzelstaaten und nicht die Monarchen und Senate.

Praktisch ist die Frage bedeutungslos, da, wie Jellinek⁵⁴⁾ sagt, die Rechte der Regierungen solche der Staaten wären; es gebe keine besonderen Rechte der Regierungen, deren Subjekt nicht der Staat ist. Man kann mit Sehdel⁵⁵⁾ sagen: „In der Tat bewegt sich der Streit, ob die Herrscher oder die Staaten Mitglieder des Bundes seien, abgesehen von seiner positivrechtlichen Erledigung; nur um Worte.“

e. Nach dem eben Ausgeführten haben nur Staaten einen Platz im Bundesrat; andererseits muß aber auch jeder Staat darin vertreten sein, sodaß eine Entziehung dieses Mitgliedschaftsrechts als unmöglich erscheint,⁵⁶⁾ weil jedes Bundesglied an der Bildung des Staatswillens beteiligt sein muß, wenn das Reich seinen bundesstaatlichen Charakter behalten und der Gedanke der Gleichberechtigung aller Einzelstaaten, auf dem der Aufbau des Reichs beruht, bestehen bleiben sollen.⁵⁷⁾

52) Die Streitfrage, ob noch von vertragsschließenden Kontrahenten gesprochen und die Reichsverfassung als ein Vertrag angesehen werden kann, soll hier unerörtert bleiben.

53) Westphal, S. 82; M. Müller, S. 42.

54) Jellinek, S. 287.

55) v. Sehdel, Jahrb. III, S. 274.

56) Art. 6, Abs. 2 Reichsverf.: „Jedes Mitglied des Bundes kann Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen.“

57) Auch eine Vermehrung der durch Art. 6, Abs. 1 einem Bundesstaate zugeteilten Stimmenzahl kann ohne Zustimmung der andern Bundesglieder nicht herbeigeführt werden, weil hierdurch auch die Bedeutung aller andern Stimmen im Verhältnis zur Gesamtzahl herabgemindert würde. (Ebenso Laband, in Hirths Annalen VII, S. 1511; Loening, ebenda VIII, S. 370; v. Rönne, Staatsr., S. 200.)

Der Geschäftsgang im Bundesrat.

§ 3. Rechtsquellen.

Die Geschäftsbehandlung des Bundesrates beruht teils auf der Reichsverfassung selbst, wo nur die wichtigsten Punkte geregelt sind, teils auf der Geschäftsordnung für den Bundesrat des Deutschen Reiches. Die erste Geschäftsordnung des Bundesrates des Norddeutschen Bundes datierte vom 30. August 1867,¹⁾ die erste Geschäftsordnung des Bundesrates im Deutschen Reich vom 27. Februar 1871.²⁾ Eine Revision derselben gründet sich auf den Bundesratsbeschluss vom 26. April 1880,³⁾ der nach einem bedeutamen Streit zustandekam.⁴⁾ Neuerdings ist die revidierte Geschäftsordnung des Bundesrates am 31. Januar 1895 abgeändert worden.⁵⁾ Ihr heutiger Titel lautet: Geschäftsordnung für den Bundesrat. Nach den Beschlüssen vom 26. April 1880 und 31. Januar 1895. Gedruckt in der Reichsdruckerei.

Eine Abänderung und Ergänzung geschieht durch einfachen Bundesratsbeschluss, weil die Geschäftsordnung kein Reichsgesetz ist, sondern nur den Charakter eines autonomen Statuts hat,⁶⁾ sodaß sie im Reichsgesetzblatt auch nicht verkündet worden ist. Ihre Bestimmungen sind nur in den von

1) Druckf. d. Bundesrats Nr. 6 und Prot. § 31.

2) Druckf. d. Bundesrats Nr. 16 und Prot. § 43.

3) Die revidierte Geschäftsordnung ist abgedruckt in der Allgemeinen Zeitung 1880, Nr. 142, S. 2058; v. Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat IV, S. 205; Heinrich Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht I, S. 227.

4) Vgl. Kirchenheim, S. 305.

5) Druckf. des Bundesrats Nr. 89 und Prot. § 67. — v. Seydel, Komm., S. 150; Laband, Staatsr. I, S. 276 f.; Meyer, Lehrb., S. 432.

6) Sie ist auch nicht als Vertrag zwischen den Regierungen oder Einzelstaaten aufzufassen.

der Verfassung gesteckten Grenzen rechtswirksam und dürfen den Rechtskreis des Bundesrates nicht überschreiten.

Es herrscht Streit darüber, ob der Geschäftsordnung der Charakter einer autonomen Satzung zukommt,⁷⁾ d. h., ob der Bundesrat das Recht der Autonomie hat. Von der Gegenseite wird geltend gemacht, daß eine dem Art. 27 S. 2 Reichsverf. entsprechende Vorschrift für den Bundesrat fehle. Daraus läßt sich m. E. aber nicht herleiten, daß ihm dieses Recht nicht zustehe.⁸⁾ Diese Befugnis ist wohl als selbstverständlich angesehen und deshalb nicht erwähnt worden; denn als Reichsorgan mit selbständiger Persönlichkeit darf der Bundesrat seinen Geschäftsgang und seine Verfassung selbständig bestimmen.

§ 4. Der Vorsitz im Bundesrate.

I. Wie jedes andere Kollegium bedarf der Bundesrat eines Vorsitzenden. „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.“¹⁾

1. Was an dieser Bestimmung zunächst auffällt, ist die Stellung der Worte „im Bundesrate“, die natürlicherweise hinter „die Geschäfte“ eingeschaltet worden wären.²⁾ Sollte

7) Dieser Ansicht sind v. Rönne, Staatsr. I, S. 208, Verf.-Recht, S. 151; Schulze, Lehrb. II, S. 64; Hertweg, S. 48; Hänel, Staatsr. I, S. 337; Quersurth, S. 22.

8) U. U. Bogels, S. 19. — Dies hat auch der Reichskanzler bestätigt. (Sten. Ber. des konst. Reichstags 1867 I, S. 355, Sp. 1.)

1) Art. 15, Abs. 1 Reichsverf. — Ernennung und Entlassung des Kanzlers stehen im freien Ermessen des Kaisers, der hierin nicht an Bundesrat, Reichstag oder Einzelstaaten gebunden ist. Hier liegt der große Unterschied zum parlamentarischen Regierungsprinzip, wo die Regierung nur ein Ausführungsausschuß des Parlaments ist. Ebenso ist über Vorbildung und anderweitige persönliche Eigenschaften des Reichskanzlers keine Bestimmung getroffen worden, sodaß der Kaiser in seiner Auswahl auch in dieser Hinsicht in keinerlei Weise gesetzlich an einen bestimmten Personenkreis gebunden ist.

2) Eine derartige Fassung war von dem Abg. v. Bennigsen (Anl. 1867 Nr. 48, S. 56) beantragt worden, der damit bezweckte, einem Reichsministerium Platz zu schaffen, weshalb der Antrag bei dem Widerstreben Bismarcks abgelehnt wurde. (Vgl. die Ausführungen Bismarcks in der Reichstags-Sitzung vom 27. März 1867, Sten. Ber., S. 388.)

ble Vertretung der Geschäfte sich nicht nur auf den Bundesrat beziehen? (Schon wird von den meisten Schriftstellern³⁾ mit Recht das Gegenteil angenommen, indem der Zusammenhang mit der Stellung der Vorschrist, der Umstand, daß die ministerielle Kompetenz in Art. 17 geregelt ist, und die Vorgeschichte des Artikels für die gegenteilige Ansicht sprechen. Allerdings ist hierbei zu bemerken, daß auf diese Weise die Worte „Vertretung der Geschäfte“ keinen rechten Sinn geben, da diese in dem Vorst. des Reichskanzlers mitenthalten ist. Dies war vor der Inkraftsetzung des Reichsgesetzes über die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 von besonderer Bedeutung, da es zweifelhaft war, ob der Reichskanzler sich auch für die außerbundesrätlichen Geschäfte gemäß Art. 15 Abs. 2 Reichsverf. vertreten lassen konnte. Fürst Bismarck war für eine extensivere Interpretation der betr. Vorschrift.⁴⁾

2. Die Reichsverfassung hat nicht selbst bestimmt, welche Geschäfte sich für den Reichskanzler aus Art. 15 Abs. 1 ergeben und die nähere Bestimmung derselben der Geschäftsordnung überlassen. Nur soviel geht aus der Verfassung hervor, daß der Vorst. des Reichskanzlers nur formelle Bedeutung hat, da der Bundesrat keine Behörde, so z. B. die oberste Reichsverwaltungsbehörde, sondern ein Kollegium ist.⁵⁾

3. Außer diesen Fragen hat Art. 15 eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten veranlaßt, die sich auf die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate beziehen. Die betreffende Vorschrift gab nämlich zur Aufwerfung von zwei Fragen Anlaß: ob der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender Bevollmächtigter eines Einzelstaates und weiter, ob er preussischer Bevollmächtigter sein müsse. Es ist klar, daß der Ausfall der Bear

3) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 383, Nr. 2; Meyer, Lehrb., S. 46; Horn, Staatsr. I, S. 252; Schulze, Lehrb. II, § 270; v. Seydel, RomP. S. 170, Jahrb. III, S. 204, Mitt. V. J. Schr. für Gesetzg. u. Rechtsw. V, S. 182; Hänel, Stud. II, S. 85; Arndt, Staatsr., S. 686, N. 5. Emend: Die Stellvertretung d. Reichsk. in Hirths Ann. 1906, S. 321; Wauer, S. 11. H. H. Joel in Hirths Annalen 1878, S. 402 f. und 76; Hensel, Die Stell. des Reichsk. nach dem Staatsr. d. D. Reiches in d. Ann. d. D. Reiches 1882, S. 2 f.; v. Martig, S. 48 f.; Dambitsch, S. 320.

4) Reichstagsstgung vom 6. März 1878, Sten. Ber., S. 342 f.

5) Reichsgewichtl. Urteil vom 14. Dez. 1882, III. Strif., Bd. 7, S. 38.

wortung dieser Fragen eine erhebliche nicht allein staatsrechtliche, sondern auch praktisch politische Bedeutung hat.

a. Über die Entscheidung der ersten Frage sind sich fast alle Schriftsteller darin einig, daß der Reichskanzler abgesehen von seiner Stellung als Vorsitzender zugleich Mitglied des Bundesrates ist, was aus den Worten „jedes andere Mitglied“ in Art. 15, Abs. 2 klar ersichtlich ist.⁶⁾ Daraus folgt, daß, was

6) H. A. Hensel in Hirths Annalen 1882, S. 10 f. Dieser sagt, der Reichskanzler brauche nur Vorsitzender, aber nicht zugleich Mitglied des Bundesrates zu sein. Er beruft sich auf die Bekanntmachung vom 10. 8. 1867, worin alle Bundesratsmitglieder außer dem Bundeskanzler, Grafen von Bismarck, aufgezählt sind. Dies wurde aber als selbstverständlich außeracht gelassen. Dabei hat Bismarck damals selbst die Stimmen Preußens geführt. (Vgl. hierüber Meyer, Lehrb., S. 434; Seydel, Krit. Vierteljahresschr. II, S. 273.) Derselben Ansicht war Bismarck gegenüber dem Abg. Hänel im Reichstage am 13. März 1877, Sten. Ver. I, S. 127: „Der Herr Vorredner meinte, es sei unter anderem nicht möglich, daß der Reichskanzler nicht zugleich die preussischen Stimmen führe. Ich halte das doch für möglich, ich halte es nicht für möglich; der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre“, am 24. Jan. 1883, Sten. Ver. S. 893 und seine Ausführungen in den „Gedanken und Erinnerungen“ II, S. 397.

Bei dieser Auffassung hatte Fürst Bismarck wahrscheinlich weniger den Wortlaut des Art. 15 als das charakteristische Merkmal der Stellung des Reichskanzlers im Auge, der als Hauptzweck seiner Tätigkeit nicht so sehr die Vertretung eines einzelnen Bundesstaates, als die gleichmäßige Verfolgung der Reichsinteressen erstreben muß. (Vgl. die Erklärung des Reichskanzlers Fürst Bismarck in der Sitzung des Reichstags vom 1. Mai 1907, Sten. Ver., S. 1269: „Ich bin im Bundesrat nur Organ des Reichs in seiner Gesamtheit und dabei stimmführender Vertreter Preußens, ich bin nicht Organ für die Vertretung der Einzelinteressen der verschiedenen Bundesregierungen und Bundesstaaten. Für diese Interessen sind die Bundesratsvertreter die gegebenen Organe.“ Diese Auffassung findet auch eine Stütze darin, daß die Ernennung des Reichskanzlers durch den Kaiser, nicht den König von Preußen geschieht. Vgl. über letzteren Punkt Hänel, Stud. II, S. 24, der mit Unrecht dem ungenauen Wortlaut der Verfassung ein zu großes Gewicht beilegt. Durch den Verfassungstext wird nicht ausgeschlossen, daß der Bundesratsvorsitzende Vertreter eines Bundesgliedes und Mitglied des Bundesrates ist. Hänel, Stud. II, S. 26 f. will selbst die Notwendigkeit der Mitgliedschaft des Reichskanzlers aus der Bezeichnung „Präsidialstimme“ begründen, was aber von Hensel a. a. O. widerlegt wird.)

die Verfassung stillschweigend voraussetzt, der Reichskanzler selbst auch Bundesratsmitglied sein muß.⁷⁾ Und da der Bundesrat nur aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht,⁸⁾ so muß auch der Reichskanzler Bevollmächtigter eines Bundesgliedes sein. In dieser Eigenschaft steht er also den andern Bundesratsbevollmächtigten gleich, ist also an die Instruktionen seines Herrn gebunden und für deren Einhaltung verantwortlich.⁹⁾

b. Daß der Reichskanzler zugleich auch preußisches Bundesratsmitglied sein müßte, geht aus den Worten der Verfassung nicht hervor, da sie den Vorsitz dem Reichskanzler zuschreibt und nicht den preußischen Vertreter.¹⁰⁾ Dieses Erfordernis müßte also schon auf indirektem Wege, aus dem Aufbau des deutschen Reiches oder der Entwicklungsgeschichte der Institutionen des Reichskanzlers und des Bundesratsvorsitzes geschlossen werden.

a₁. Laband¹¹⁾ konstruiert folgendermaßen: „Der Kaiser als solcher kann keine Bundesratsmitglieder ernennen, sondern nur der König von Preußen, der Reichskanzler aber muß zufolge Art. 15 Mitglied des Bundesrates sein, und zwar ein vom Kaiser ernanntes, woraus sich von selbst ergibt, daß der Reichskanzler immer zu den vom Kaiser als König von Preußen ernannten Bevollmächtigten gehören muß, oder mit andern Worten, daß der Reichskanzler immer zugleich auch der Bevollmächtigte des preußischen Staates ist“¹²⁾ und „der Vorsitz im

7) Es läßt sich hier auch die Folgerung Zorn's anführen, der von einer Inkonsequenz spricht, die sich aus Art. 9 ergeben würde, da hiernach nur Mitglieder des Bundesrates im Reichstage erscheinen und sprechen dürfen.

8) Art. 6, Abs. 1 Reichsverfassung.

9) Vgl. Bismarck im verfassungsber. Reichstage 1867, Sten. Ber., S. 376 und 393, im Nordd. Reichstage 1869, Sten. Ber., S. 401 f. — Es ist die Ansicht vertreten worden, daß der Reichskanzler keiner besonderen Vollmacht bedürfe, zu dieser Annahme ist jedoch kein hinreichender Grund vorhanden.

10) Auch Laband, Staatsr. I, S. 278 sagt: „Die Reichsverfassung knüpft den Vorsitz im Bundesrate nicht an die Eigenschaft, preußischer Bevollmächtigter zu sein, sondern an die Eigenschaft, Reichskanzler zu sein.“

11) Laband, Staatsr. I, S. 278, 238, Reichsstaatsr. S. 69.

12) Dieselbe Ansicht hat v. Sehdel im Jahrb. III, S. 293: „Nach diesem (Absatz 2) ist der den Vorsitz im Bundesrate führende Reichskanzler

Bundesrate und die Leitung der Geschäfte des Bundesrates steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. (Art. 15, Abs. 1.) Daraus folgt, daß der Reichskanzler immer zugleich preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein muß, da der Kaiser als solcher keine Bundesratsmitglieder ernennen kann, nur der König von Preußen.“ Dieser Schluß ist nicht klar. Wenn der Kaiser ein außerpreussisches Mitglied des Bundesrates zum Reichskanzler wählte, so ernennet er damit kein außerpreussisches Bundesratsmitglied, sondern ein außerpreussisches Mitglied zum Reichskanzler. Damit würde er trotzdem der Verfassung gerecht werden.

b₁. Als Argument für die Ansicht Labands führt Meyer die Entwicklungsgeschichte des Reichskanzleramtes an.¹³⁾ Er sagt hier, der Reichskanzler sollte nach dem Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung nur Vorsitzender und preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrate sein und etwa die Stellung eines Bundespräsidialgesandten bekleiden,¹⁴⁾ erst durch den konstituierenden Reichstag habe er auf einen Antrag Bennigsens¹⁵⁾ die Stellung als leitender Reichsminister und oberster Verwaltungsbeamter erhalten,¹⁶⁾ während seine ursprüngliche Position unverändert blieb.¹⁷⁾

Bundesratsmitglied und wird vom Kaiser ernannt. (Absatz 1.) Da nun der Kaiser als solcher keine Bundesratsbevollmächtigte ernennen kann, sondern nur als König von Preußen, so ergibt sich, daß der Reichskanzler preussischer Präsidialgesandter sein muß.“ Ebenso Proebst zu Art. 15, Num. 3, S. 69. Dagegen Kiemke, S. 22 f.

13) Meyer, Lehrb., S. 433, Nr. 6; Hänel, Stud. II, S. 14, 17 f.; Dambitsch, S. 319; Rosenberg, S. 12; Graßmann im Arch. für öffentl. Recht XI, S. 309 f.

14) Vgl. hierzu die Worte Bismarcks im Reichstage am 5. März 1878, Sten. Ber., S. 342. Nach ihm war der Kanzler gemäß dem Entwurfe „einfach das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte.“

15) Druckf. des verfassungsber. Reichstags Nr. 48, S. 56, Sten. Ber., S. 403.

16) Hierzu bemerkt Bismarck in der obenerwähnten Sitzung: „Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrafigurierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht

e₁. Einen noch klareren Beweis für die Ansicht, daß der Reichskanzler auch preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrate sein müsse, bietet aber die Bestimmung des bayerischen Schlussprotokolls vom 23. November 1870, Ziffer IX, die nur so ausgelegt werden kann, daß der Bundesratsvorsitz nur ein Recht Preussens sein soll und nicht allein auf dem Amte des Reichskanzlers beruht.¹⁶⁾

d₁. Born¹⁷⁾ gibt noch einen anderen Grund, weshalb der Vorsitz im Bundesrate nur einem preussischen Bevollmächtigten zustehen kann; denn der zum Reichskanzler ernannte Bevollmächtigte eines andern Staates könnte jederzeit von dem Oberhaupt desselben abberufen werden. Falls nun der Kaiser den Reichskanzler in seiner Stellung als Vorsitzender des Bundesrates beließe, so wäre der Reichskanzler nicht Mitglied des Bundesrates. Dies ist aber nach Art. 15 Reichsverf. unstatthaft.²⁰⁾ Auf diese Weise stände es der Regierung des Absendestaates frei, dem Kaiser den von ihm bestimmten Reichskanzler zu entziehen.

e₁. Aber auch aus sonstigen politischen Gründen ist es dringend wünschenswert, daß der Reichskanzler auch die Stellung als preussischer Bevollmächtigter bekleidet. Denn gemäß

mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgehoben.“ (Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 376.)

17) Der betr. Art. 12 des Entwurfs der Nordd. Bundesverf. lautete: „Das Präsidium ernimmt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.“ Das Präsidium war der Staat Preußen und der Bundeskanzler dessen Vertreter und in dieser Eigenschaft Bundesratsvorsitzender. (Vgl. Hänel, Stud. II, S. 24 f; Rosenberg, S. 3 f. Vgl. hierzu die Beratungen des konst. Reichstags vom 23., 26. u. 27. März 1867, besonders die Erklärungen Bismarcks als Präsident der Bundeskommissionen. (Sten. Ber., S. 376 f., 393, 397.)

18) Laband, Staatsr. I, S. 279; v. Seydel, Jahrb. III, S. 293; Meyer, Lehrb., S. 433. U. U. Niemke, S. 23 f., U. 4; Hänel, Stud. II, S. 25; Hensel in Hirths Ann. 1882, S. 24.

19) Born, Staatsr. I, S. 160; ebenso Laband, Staatsr. I, S. 377. Vgl. Niemke, S. 24.

20) Daher kann der Kaiser auch selbst den Reichskanzler als Bundesratsbevollmächtigten nicht abberufen und als Bundesratsvorsitzenden belassen.

Art. 17 Reichsverf. ist der Reichskanzler auch Reichsminister und vertritt als solcher die Ansichten der kaiserlichen Regierung. Falls er nun als außerpreussischer Bevollmächtigter nach den Instruktionen seiner Regierung abstimmen müßte, dann könnte der Fall eintreten, daß er damit mit der Abstimmung der preussischen Bevollmächtigten, die vom König von Preußen und damit auch vom Kaiser instruiert sind, kollidiert.

f₁. Politisch notwendig ist es auch, daß der Reichskanzler (leitender) preussischer Minister ist, damit er nicht als Reichsminister von einem einzelstaatlichen Ministerium Instruktionen empfängt, woran er nicht selbst mitgewirkt hat und dadurch von diesem abhängig wird.²¹⁾

g₁. Aus den angegebenen Gründen folgt, daß der Reichskanzler oder Bundesratsvorsitzende zugleich (nicht als solcher) preussischer Bevollmächtigter sein muß, was auch wieder Hensel,²²⁾ der ja auch das Erfordernis der Mitgliedschaft des Reichskanzlers im Bundesrate in Abrede stellt, bestreitet.²³⁾ Er erklärt, daß

21) Laband, Staatsr. I, S. 378; Graßmann im Archiv für öffentl. Recht XI, S. 334 f.; Seydel, Komm., S. 178; Bauer, S. 11; Fürst Bismarck im Reichstage am 5. März 1878, Sten. Ber., S. 342: „Darauf trat auch die von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preussische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten.“

22) Hensel, Annalen d. D. Reiches 1882, S. 23 f., Thudichum, S. 130; Dambitsch, S. 316 f. Dagegen Schulze, Lehrb. II, S. 91; v. Kirchenheim, S. 312; Hänel, Stud. II, S. 26 f.; Rosenberg, S. 11 f.; Proebst, S. 69; Fischer, S. 143; Anschütz, Enz., S. 543; Hertwegen, S. 49; Arndt, Staatsr., S. 97, Komm. zu Art. 15, Nr. 1; Graßmann im Arch. für öff. Recht XI, S. 332 f.; Bauer, S. 10; Seydel, Komm., S. 169, Krit. B. J. Schr. V, S. 273 f.; Meher, Lehrb., S. 433; Zorn, Komm. zu Art. 15, Nr. 1; Preuß. Zeitschr. für die ges. Staatsw. XIV, S. 433, 445 f. Recht zu geben ist indessen Hensel, Hirths Ann. 1882, S. 11 gegenüber Hänel und Schulze mit seiner scharfen Scheidung zwischen der Führung der Präsidialstimme und des Bundesratsvorsitzes. Erstere steht als die Stimme des Bundespräsidiums immer Preußen zu.

23) Zweifelhaft Bismarck in der Reichstagsitzung vom 24. Jan. 1882: „Der Reichskanzler hat den Vorsitz, aber wenn es Seine Majestät der Kaiser nicht für gut findet, einen der preussischen Bevollmächtigten im Bundesrat zum Reichskanzler zu ernennen, weil vielleicht keiner derselben ihm dazu geeignet erscheint, dann ist es sehr fraglich, ob der Reichskanzler hier das Vergnügen haben kann, zu reden.“

der Reichskanzler den Vorsitz nur als kaiserlicher Beamter, nicht aber als Vertreter Preußens innehat.

h₁. Wenn der Kaiser ein Bundesratsmitglied zum Reichskanzler ernennt, so ist er also gezwungen, den Bevollmächtigten Preußens zu berücksichtigen. Falls er aber jemanden ernennt, der noch nicht Mitglied des Bundesrates ist, so muß er ihn zugleich als Vertreter Preußens bevollmächtigen, damit die oben festgelegten beiden Voraussetzungen gewahrt bleiben. Als König von Preußen darf er ihm nicht die Vollmacht vorenthalten oder sie ihm, solange er Reichskanzler ist, entziehen.²⁴⁾

i₁. Es ist nicht nötig, daß der Reichskanzler der stimmführende Bevollmächtigte Preußens im Bundesrate ist²⁵⁾ und auch wegen seiner häufigen Abwesenheit schwer durchzuführen. Im allgemeinen führen die preußischen Stimmen die Chefs der Reichsressorts, im Bundesratsplenum der Vizekanzler, der Staatssekretär des Innern.

4. Der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte stehen dem Reichskanzler schon kraft der Verfassung zu. Eine Bestätigung durch den Kaiser oder Bundesrat ist also nicht mehr erforderlich.²⁶⁾ Wenn der Kaiser zum Reichskanzler ernannt hat, der hat gemäß Art. 15, Abs. 1 Reichsverf. das Recht und die Pflicht, den Vorsitz im Bundesrate zu führen.

5. Welche Rechte dem Reichskanzler inbezug auf die Geschäftsleitung gemäß Art. 15, Abs. 1 eingeräumt werden, ist, als eine innere Angelegenheit des Bundesrates, durch die Geschäftsordnung bestimmt.²⁷⁾

24) Fast alle Schriftsteller sind der Ansicht, daß der Reichskanzler notwendigerweise preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein müsse, indem betont wird, daß „der Vorsitz im Bundesrate ein von der Präsidialstellung des Königs von Preußen abgeleitetes Recht“ ist. (Laband, Staatsr. I, S. 278.) „Dem Präsidium Preußens im Bunde entspricht das Präsidium des stimmführenden Bevollmächtigten Preußens im Bundesrate“ (ebenda.) Es ist auch natürlich, daß Preußen als deutscher Vormacht der Vorsitz im Bundesrat zukommt.

25) Ebenso Arndt, Staatsr., S. 97 f., Komm., S. 140; v. Seydel, Komm., S. 169; Bismarck im Reichstage am 13. März 1877, Sten. Ber., S. 127. U. U. Laband, Staatsr. I, S. 377, 278; Rosenberg, S. 10, 12.

26) v. Seydel, Komm., S. 169. — Anders im Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867, Art. 8, § 10.

27) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 280; Vogels, S. 26 f.

Schulze²⁸⁾ nennt ihn „das Medium, durch welches der ganze Verkehr des Bundesrates mit der Außenwelt hindurchgehen muß.“ So ist er die Mittelsperson für Mitteilungen des Reichstages, die er dem Bundesrat in nächster Sitzung vorlegt,²⁹⁾ ferner werden ihm Anträge der Einzelstaaten, die nicht verhandelt worden sind, von den Bevollmächtigten schriftlich übergeben und von ihm entweder auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt oder ev. einem Ausschuß übergeben.³⁰⁾ Auch sonstige Eingaben an den Bundesrat werden entweder auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gebracht oder einem zuständigen Ausschuß vorgelegt.³¹⁾ Im letzteren Falle, sowohl bei Eingaben als auch bei Anträgen der Bundesstaaten muß dem Bundesrate in der nächsten Sitzung Anzeige gemacht werden, falls sie ohne Vortrag im Bundesrate einem Ausschusse überwiesen worden sind.³²⁾ Der Reichskanzler darf aber auch Eingaben, die unzweifelhaft nicht zur Kompetenz des Bundesrats gehören, in geeigneter Weise selbst erledigen oder Beschwerden, aus denen nicht ersichtlich ist, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zurzeit zurückweisen.³³⁾ Refurse der Reichsbeamten³⁴⁾ werden von ihm sofort ohne Vortrag im Plenum dem Ausschuß für Justizwesen überwiesen, der darüber beschließt und Bericht an den Bundesrat erstattet.³⁵⁾ Auch falls der Bundesrat nicht versammelt ist, hat der Reichskanzler für die Erledigung der Anträge und Eingaben zu sorgen.³⁶⁾ Aber auch dies muß dem Bundesrat beim nächsten Zusammentreten mitgeteilt werden.³⁷⁾

28) Schulze, Lehrb. II, S. 66.

29) § 8 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

30) § 9, Abs. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

31) § 9, Abs. 2 " " " "

32) § 9, Abs. 3 " " " "

33) § 9, Abs. 2 " " " "

34) Vgl. Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873 (R. G. Bl. S. 61), in neuer Fassung vom 18. Mai 1907 (R. G. Bl. S. 245) § 66, Ab. 2.

35) § 10 Geschäftsordn. für den Bundesrat (beruht auf Bundesratsbeschuß von 1874, Prot. § 116.)

36) § 11, Abs. 1 und 2 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

37) § 11, Abs. 3 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

Der Reichskanzler hat als Bundesratsvorsitzender auch die von diesem gefaßten Beschlüsse auszufertigen und die zur Ausführung derselben erforderlichen Verfügungen zu treffen.³⁸⁾ So hat er dafür zu sorgen, daß die Bundesratsverordnungen, die für das Publikum Rechte und Pflichten erzeugen, und nicht allein für den Innendienst der Behörden ergangen sind, zur allgemeinen Kenntnis gelangen. Hensel³⁹⁾ äußert sich hierüber folgendermaßen: „Infolgedessen hat der Reichskanzler die Beschlüsse des Bundesrates im Reichsgesetzblatt bezw. Zentralblatt für das Deutsche Reich zu verkünden und die betreffende „Bekanntmachung“ zu unterzeichnen. Es finden sich jedoch im Zentralblatt mehrere Bundesratsbeschlüsse verkündet, welche vom Reichskanzler nicht unterzeichnet sind, überhaupt gar keine Unterschrift haben. Derartige Bekanntmachungen können als gültige nicht betrachtet werden und sind ohne jede verbindliche Kraft.“ Eine bestimmte Form ist in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben. Trotzdem ist es zweifellos, daß, weil der Reichskanzler das Zustandekommen der Bundesratsbeschlüsse zu prüfen hat und er die Verantwortung dafür trägt, er auch die Unterzeichnung vornehmen muß. Dies ist auch in dem § 27 Geschäftsordn. mittelbar enthalten.⁴⁰⁾

Außer dieser geschäftsleitenden Tätigkeit des Reichskanzlers im Bundesrate erstreckt sich sein Geschäftskreis auch auf die Bewertung seines politischen Einflusses zwecks Ausgleichung der auseinanderstrebenden einzelstaatlichen Interessen mit dem Bestreben, die partikularistischen Tendenzen zugunsten der Reichsinteressen einer Verständigung entgegenzuführen.

Die Wirksamkeit des Reichskanzlers inbezug auf die Sitzungen des Bundesrats sowie auf den Verkehr zwischen Bundesrat und Reichstag ist später zu untersuchen.

II. „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution ver-

38) § 27 Geschäftsordnung für den Bundesrat. Soweit nicht der Reichskanzler selbst als Reichsminister die zuständige Vollzugsbehörde ist, was meistens der Fall sein wird, muß er die Bundesratsbeschlüsse an die hierfür kompetente Stelle übermitteln.

39) Hensel, Annalen des Deutschen Reichs 1882, S. 13.

40) Vgl. auch Born, Staatsr. I, S. 492.

treten lassen“, ⁴¹⁾ ohne daß hierzu eine besondere kaiserliche oder bundesrätliche Genehmigung erforderlich wäre, da er kraft eigenen, verfassungsmäßigen, nicht etwa kraft kaiserlichen Rechtes substituiert. So hat er diese Befugnis zu jeder Zeit, auch wenn er selbst der betr. Sitzung beiwohnen sollte, und er braucht sein Verhalten nicht zu begründen. Auch ist er an die Einhaltung einer bestimmten Reihenfolge oder Rangordnung nicht gebunden. Er muß sich jedoch nach der ausdrücklichen Bestimmung der Reichsverfassung durch ein Mitglied des Bundesrates vertreten lassen, über dessen Kreis er nicht hinausgehen darf. ⁴²⁾ Das vertretende Mitglied des Bundesrates hat dieselbe rechtliche Stellung wie der Reichskanzler. ⁴³⁾

1. Durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 R. G. Bl. S. 7 ⁴⁴⁾ ist die Stellvertretung des Reichskanzlers allgemein geordnet worden, während dies durch Art. 15 Abs. 2 Reichsverf. nur hinsichtlich seiner Stellung als Bundesratsvorsitzender der Fall war. Zwar konnte der Reichskanzler sich auch früher schon als Reichsminister durch andere vertreten lassen, blieb aber selbst staatsrechtlich verantwortlich. ⁴⁵⁾ Dies war nicht dadurch aufgehoben, daß er die Erledigung seiner Geschäfte andern anvertraute, wenn diese ihm auch selbst verantwortlich waren, so blieb er doch dem Kaiser, Bundesrat

41) Art. 15, Abs. 2 Reichsverfassung.

42) So kann der Reichskanzler auch einen gemäß § 1 Geschäftsordn. ernannten stellvertretenden Bevollmächtigten nicht substituieren, da ein solcher, wie später noch ersichtlich sein wird, als Mitglied des Bundesrats im verfassungsrechtlichen Sinne nicht anzusehen ist.

43) Es ist die Ansicht vertreten worden, daß zwischen der Rechtsstellung des Substitutionsvorsitzenden gemäß Art. 15, Abs. 2 und des Generalstellvertreters in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender ein Unterschied insofern bestehe, als ersterer nicht, letzterer dagegen die Befugnis habe, eine weitere Substitution gemäß Art. 15, Abs. 2 vorzunehmen. Diese Unterscheidung ist berechtigt, weil der Vizekanzler in jeder Hinsicht, also auch in seinem Substitutionsrecht, den Reichskanzler vertritt, während dies von dem anderen Stellvertreter nicht gesagt werden kann. (Derselben Meinung Hensel a. a. O., S. 59; Bogels, S. 29 f.)

44) Vgl. hierzu die Reichstagsitzungen vom 5., 8., 9. und 11. März 1878, Sten. Ber., S. 321 f., 373 f., 401 f., 431 f.

45) Laband in Marquardsens Handbuch des öff. Rechts II, S. 57; Rosenberg, S. 35 f.

und Reichstag gegenüber allein verantwortlich. Diesem Übelstande suchte das vorgenannte Reichsgesetz abzuhelpfen. Auch erklärte Fürst Bismarck im Reichstage,⁴⁶⁾ daß durch das Stellvertretungsgesetz die streitig gewordene Frage entschieden werden sollte, ob der Reichskanzler gemäß Art. 15 Abs. 2 das Recht habe, sich auch für seine außerbundesrätlichen Geschäfte einen Stellvertreter zu bestellen⁴⁷⁾ und ob der Kaiser bei denjenigen Akten, für welche die Gegenzeichnung des Reichskanzlers erforderlich war, sich bei dessen Verhinderung eines Stellvertreters bedienen könnte.⁴⁸⁾ Zugleich hat man dann auch die Vertretung des Reichskanzlers im Bundesrate geregelt.

a. Das Stellvertretungsgesetz sieht einen Generalstellvertreter (Vizekanzler) „allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers“ und Spezial-, Ressortstellvertreter vor.⁴⁹⁾ Dadurch ist klar ausgedrückt, daß das Stellvertretungsgesetz sich auch auf den Vorsitz im Bundesrate bezieht.⁵⁰⁾ Allerdings läßt das Gesetz gemäß § 4 den Art. 15 Reichsverf. unberührt. Diese Vorschrift soll aber nicht bedeuten, daß außer dem vom Reichskanzler bestellten Vertreter niemand den Vorsitz im Bundesrate führen könne.

46) Sitzung vom 5. März 1878, Sten. Ber., S. 342 f. — Bejahend äußert sich ebenfalls Joel in Sirths Ann. 1878, S. 402 f. Die Beantwortung dieser Frage geht über den Rahmen der Abhandlung hinaus.

47) In der Praxis substituierte der Reichskanzler mit kaiserlicher Genehmigung. (Vgl. die Vertretung durch den Präsidenten des Reichskanzleramtes am 17. 5. 1872 und durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes am 11. 4. 1877 für die inneren bezw. auswärtigen Angelegenheiten) und formeller Anzeige an den Reichstag. Auf jeden Fall kam Art. 15, Abs. 2 Reichsverf. nicht rein zur Anwendung, indem die Genehmigung des Kaisers hinzutrat.

48) Manche sprachen dem Kaiser auf Grund seines Rechtes, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen, die Befugnis zu, bei Verhinderung des Reichskanzlers demselben einen verantwortlichen Stellvertreter zu bestellen. (Vgl. Abg. Windthorst in der Reichstagsitzung vom 13. April 1877, Sten. Ber., S. 427 und am 5. März 1878, Sten. Ber., S. 337.)

49) § 2 St. V. Ges.

50) U. U. v. Sehdel, Komm., S. 170, (vgl. dagegen Jahrb. III, S. 293 f.); Born, Staatsr., S. 162, 264 f.; Arndt, Staatsr., S. 686, N. 2; Rosenberg, S. 38, 44 f.; Bauer, S. 41; Loening, S. 120; zweifelhaft: Emend in Sirths Ann. 1906, S. 329.

sondern daß der Reichskanzler trotz dem vom Kaiser bestellten Generalstellvertreter sich noch gemäß Art. 15 im Bundesrate durch einen anderen vertreten lassen kann. Praktisch wird es natürlich nicht vorkommen, daß der Reichskanzler dem vom Kaiser bestellten Generalstellvertreter seinen Substituten gegenüber und damit für die Leitung der Geschäfte im Bundesrat voranstellt. Auch für den Generalstellvertreter als Bundesratsvorsitzenden bleibt das Erfordernis bestehen, daß er zugleich Mitglied des Bundesrats sein muß.⁵¹⁾

b. Die Frage betr. den Generalstellvertreter als Bundesratsvorsitzenden ist noch sehr umstritten und zweifelhaft. Die meisten Schriftsteller stehen jedoch auf dem oben vertretenen Standpunkt.⁵²⁾

c. Voraussetzung für die Bestellung eines Stellvertreters durch den Kaiser⁵³⁾ ist ein dahingehender Antrag des Reichs-

51) Im übrigen sind bisher alle Generalstellvertreter außer einem (Graf Stolberg) Bundesratsbevollmächtigte gewesen, wo der Reichskanzler demnach selbst gemäß Art. 15, Abs. 2 für sich einen Stellvertreter im Bundesrate ernennen mußte. — Nicht beizutreten ist der Auffassung Voels, der in Virth's Ann. 1878, S. 787 f. die Ansicht vertritt, daß die Minister jedes Bundesstaates in die Stellung eines Vizekanzlers berufen werden können. . Schon mit Rücksicht auf Ziffer IX des bayerischen Schlußprotokolls könnte außer einem preußischen nur ein bayerischer Bevollmächtigter in Frage kommen. Aber auch letzterer wäre in seiner Existenz und in seinem Wirken von seiner Regierung zu sehr abhängig, um als Generalstellvertreter des Reichskanzlers geeignet zu sein. Es sind hier dieselben Gründe anzuziehen, wie sie schon bei Erörterung der Persönlichkeit des Reichskanzlers erwähnt worden sind. Daraus ergibt sich, daß der Vizekanzler zweckmäßig zu den preußischen Bundesratsmitgliedern gehören muß.

52) Laband, Staatsr. I, S. 279 f.; Reichsstaatsr., S. 70; Meyer, Lehrb., S. 434; Dambitsch, S. 323 f., 374; Hensel, a. a. O., S. 593. Vgl. auch die Äußerung des Staatssekretärs des Innern Graf Posadowsky-Wehner in der Sitzung des Reichstags am 14. März 1901, Sten. Ber., S. 1847: „Nach dem Stellvertretungsgesetz kann nur derjenige Beamte den Reichskanzler vertreten, der zu seinem Stellvertreter ernannt wurde und außerdem Bevollmächtigter zum Bundesrat ist.“ Durch die letzten Worte ist ausgedrückt, daß die Generalstellvertretung sich auch auf die Geschäftsführung im Bundesrate bezieht.

53) Dieser ist bei der Ernennung eines Generalstellvertreters rechtlich unbeschränkt. (Anders bei den Spezialstellvertretern, wo er sich an die Vorstände der obersten Reichsämtler halten muß. § 2 St. V. Ges.)

kanzlers⁵⁴⁾ und die Verhinderung des letzteren. Von ihm geht also die Initiative aus, sodas; ohne seinen Antrag der Kaiser keinen Stellvertreter ernennen darf.⁵⁵⁾ Damit ist jedoch nicht ausgedrückt, das; bei vorliegendem Antrag des Reichskanzlers der Kaiser einen Stellvertreter ernennen muß, vielmehr besteht die Möglichkeit, die das Gesetz nicht ausschließt, das; der Antrag abgelehnt wird. Über das Vorliegen einer Verhinderung hat der Reichskanzler tatsächlich allein zu urteilen, besonders darüber, ob die Verhinderung nur vorübergehend oder durch fortdauernde Umstände, so namentlich durch Geschäftsüberbürdung, veranlaßt sei.⁵⁶⁾ Der Vizekanzler ist zum Bundesratsvorsitze auch ohne Substitutionsvollmacht des Reichskanzlers berechtigt, da ihm ipso iure das Recht hierauf zuerkannt worden ist.⁵⁷⁾

d. Auch während der Dauer der Stellvertretung kann der Reichskanzler jede Amtshandlung, also auch den Vorsitz im Bundesrat, wann und so oft er will, übernehmen.⁵⁸⁾

e. Die Aufhebung der Stellvertretung geschieht ebenso wie ihre Begründung durch einen Erlas; des Kaisers.⁵⁹⁾

54) Dieser Antrag bezieht sich auch auf die Person des Vertreters. Kommt eine Einigung nicht zustande, so bleibt für den Kanzler nur der Rücktritt offen. (Born, Staatsr. I, S. 263; Joel in Hirths Ann. 1878, S. 766; Dambitsch, S. 379.)

55) Man hat in dem Recht des Reichskanzlers eine Verletzung des monarchischen Prinzips sehen wollen. (Abg. Windthorst, Sten. Ver. 1878, S. 431. Dieses wurde schon von dem Abg. Lasler, Sten. Ver., S. 435 widerlegt.)

56) Vgl. die Worte des Abg. Lasler, Sten. Ver. 1878, S. 389, der ausführt, „das; unter Verhinderung nicht bloß ein gewisser persönlicher Zustand, etwa die Abwesenheit oder der Gesundheitszustand des Reichskanzlers, sondern die ganze moralische und geistige Möglichkeit, ob der Reichskanzler alle Pflichten seines Amtes erfüllen kann, zu verstehen ist.“ Dazu auch v. Bennigsen, S. 332.

57) Ebenso Seydel, Jahrb. III, S. 293 f.; Hensel, a. a. D., S. 59; Bogels, S. 29; Laband, Staatsr. I, S. 280; Meyer, Lehrb., S. 462, Nr. 9; Dambitsch, S. 323. U. U. Schulze, Lehrb. II, S. 97; Born, Staatsr., S. 162, 264 f.

58) § 3 St. V. Gef.

59) Derselben Ansicht war Fürst Bismarck auf eine Anfrage des Abg. v. Bennigsen im Reichstage am 5. März 1878, Sten. Ver., S. 346.

2. Das Schlußprotokoll zu dem Vertrage betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes⁶⁰⁾ vom 23. November 1870 Nr. IX sagt: „Der Königlich Preussische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der Bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe.“⁶¹⁾ Damit ist bestimmt, daß der Reichskanzler sich zwar durch einen anderen preussischen Bevollmächtigten vertreten lassen kann, daß er aber nicht unter Übergehung Bayerns den Vertreter eines anderen Staates substituieren darf.⁶²⁾ Darin liegt die Bedeutung der Vorschrift, daß der Vorsitz bei Verhinderung Preußens⁶³⁾ an Bayern, und nicht an einen anderen Einzelstaat fällt.⁶⁴⁾

a. Wenn nun auch kein bayerischer Vertreter vorhanden ist, tritt § 15 Abs. 2 Reichsverf. wieder ohne alle Einschränkung in Kraft.

60) B. G. Bl. 1871, S. 23.

61) Die Bestimmungen des Schlußprotokolls sind durch § 3 des Gesetzes betr. die Verfassung des D. Reichs vom 16. April 1871 (B. G. Bl. S. 63) für aufrechterhalten erklärt worden.

62) Laband, Staatsr. I, S. 279; v. Sehdel, Komm., S. 169; v. Rönne, Staatsr. I, S. 207; Arndt, Staatsr., S. 97.

63) Eine Verhinderung Preußens kann m. E. nicht aus Art. 7, Abs. 4 oder Art. 76, 77 hergeleitet werden, da vielleicht praktisch, aber nicht staatsrechtlich Preußen am Vorsetze verhindert ist. Man muß hier scharf zwischen Vorsitz und Stimmführung scheiden. Auch wo Preußen an letzterer verhindert ist, braucht dies doch nicht bei der formalen Tätigkeit des Vorsetzes der Fall zu sein. Im übrigen ist bei Art. 76, 77 Preußen nicht einmal von der Stimmführung, also noch weniger vom Vorsetze ausgeschlossen. Demnach kann in den genannten Fällen von einer Verhinderung Preußens nicht die Rede sein, woraus sich die Konsequenz für die Vertretung Bayerns von selbst ergibt. (A. A. Dambitsch, S. 326.)

64) Damit ist die spottende Bemerkung des Abg. Windthorst am 5. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 80 hinfällig, der ironisch fragte, wann Preußen denn verhindert sei? Wenn der Bundeskanzler nicht da sei? Dann sicher nicht. Oder wenn alle preussischen Mitglieder verhindert seien? „Dann kommt — oder es müßte eine furchtbare Sterblichkeit eintreten — Bayern niemals zum Vorsetze.“ Vgl. v. Sehdel, Komm., S. 169, Jahrb. III, S. 294; Schulze, Lehrb. II, S. 65; v. Rönne, Staatsr., S. 207; v. Mohl, S. 298; Westerkamp, S. 100; Meher, Lehrb., S. 435; Thudichum, Jahrb. I, S. 26; Laband, Staatsr. I, S. 279; Proebst zu Art. 15, A. 4, S. 69; Bauer, S. 34.

b. Der Stellvertreter des Reichskanzlers muß sich durch dessen schriftliche Vollmacht legitimieren können. Demnach würde Bayern auch dann mit seinem Anspruch auf den Vorsitz durchdringen, falls zwar ein preussischer Vertreter damit beauftragt worden wäre, dieser sich aber in nicht ausreichender Weise ausweisen könnte.

c. Auch Bayern bedarf einer Vollmacht des Reichskanzlers im Falle seines Vorsitzes gemäß Schlußprotokoll Ziffer IX; nur sind der Kanzler oder sein Vertreter verpflichtet, Bayern den Vorsitz zu überlassen.⁶⁵⁾

d. Eine schriftliche Vollmacht in den erwähnten Fällen ist überflüssig, wenn der Reichskanzler während seiner Anwesenheit in einer Sitzung jemanden substituiert, da hier die Stellvertretung sogleich offenkundig wird.

e. Es ist noch zu erwähnen, daß man immer Bayern entgegenkommenderweise durch Substitution den Vorsitz überläßt, falls der Reichskanzler- oder sein gewöhnlicher Vertreter, der Staatssekretär des Innern, verhindert sind. Ein Zwang hierzu besteht jedoch nicht.⁶⁶⁾

f. Auch im Falle des Vorsitzes des bayerischen Vertreters behält Preußen das Präsidium und die damit verbundenen Rechte, z. B. sein Veto gemäß Art. 5 Abs. 2.⁶⁷⁾ Bayern hat dann also nicht das Vizepräsidium, sondern nur den stellvertretenden Vorsitz im Bundesrate.

g. Durch § 4 St. V. Ges. wird selbstverständlich nicht nur Art. 15 Reichsverf. aufrecht erhalten, sondern ebenfalls die Bestimmung des Schlußprotokolls Ziffer IX, da Art. 15 dadurch nur ergänzt wird.⁶⁸⁾

65) So ist die allgemeine Auffassung. U. A. v. Seydel, Komm., S. 169. Dieser Schriftsteller führt seine Ansicht aber nicht konsequent durch, sonst müßte er auch für den Vertreter Preußens eine schriftliche Vollmacht für überflüssig erklären, während er aber im Gegenteil die Ansicht vertritt, „daß nur der mit schriftlicher Vollmacht versehene Vertreter Preußens den Vorrang vor Bayern behaupten kann.“

66) Vgl. Jagemann, S. 84; Dambitsch, S. 324.

67) Laband, Staatsr. I, S. 279; Arndt, Staatsr., S. 96, Komm., S. 96, 141; M. Müller, S. 54.

68) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags vom 9. März 1878, S. 420. Hier erwiderte Fürst Bismarck auf die Ausführungen des bayerischen Mi-

h. Auch wenn der Reichskanzler sich im Vorſiße vertreten läßt, hat er oder ſein Generalvertreter die Bundesratsbeſchlüſſe bekanntzumachen,⁶⁹⁾ was auch in der Praxis geſchieht.

§ 5. Die Bevollmächtigten zum Bundesrate.

I. „Der Bundesrat beſteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes.“¹⁾ An anderer Stelle werden die Bundesratsvertreter als „Bevollmächtigte“²⁾ und als „Mitglieder des Bundesrates“³⁾ bezeichnet. Alle dieſe Ausdrücke bedeuten daſſelbe, trotzdem Riemke⁴⁾ einen Unterſchied der Begriffe „Vertreter“ und „Bevollmächtigte“ hat konſtruieren wollen. Er verſteht unter „Vertreter“ nur die ſtimmführenden Bevollmächtigten. Dieſe Auffaſſung ſteht aber mit Art. 6 Abſ. 1 der Reichsverf. im Widerſpruch. Es heißt hier: „Der Bundesrat beſteht aus den Vertretern — — —.“ Den Sinn aber dem Artikel zuzulegen, als ob der Bundesrat nur aus den ſtimmführenden Bevollmächtigten beſtehe, iſt nicht wohl möglich. Ferner kann aber auch kein hinreichender Grund angegeben werden, weshalb

niſters v. Prekſchner, der ſich dahin ausſprach, wenn in Zweifel gezogen werde, ob bei § 4 St. B. Geſ. mit der Aufrechterhaltung der Beſtimmung des Art. 15 hinſichtlich des Vorſiſes im Bundesrate der Zweck ins Auge gefaßt ſei, die Beſtimmung des Schlußprotokolls zum Verſailler Vertrage außer Wirksamkeit zu ſetzen, kraft welcher Bayern bei Verhinderung Preußens den Vorſiße im Bundesrat zu beanspruchen habe, ſo müſſe er erklären, daß eine ſolche Interpretation des Paragraphen ihm ganz undenkbar ſei; denn wenn man einen Paragraphen der Verfaſſung aufrechterhalte, ſo erhalte man auch alles aufrecht, was als Ergänzung dieſes Paragraphen in einem anderen Akt ſupplementariſch feſtgeſtellt ſei: „Mir iſt ein Zweifel an der Richtigkeit der Auffaſſung, die der bayeriſche Miniſter ſoeben ausgeſprochen hat, niemals beigefallen.“

69) Vgl. Smend in Hirths Annalen 1900, S. 326; Laband im Arch. für öff. Recht, Bd. 18, S. 366, Anm. 25.

1) Art. 6, Abſ. 1 Reichsverf. — Vgl. Vogels; M. Müller; Quersfurth; Seydel, Jahrb. III, S. 273 f.; Laband in Stengels Wörterbuch des d. Verwalt. Rechts I, S. 248 f.; Staatsr. I, S. 242 f.; Arndt, Staatsr., S. 88 f.; Anſchütz, Enz., S. 540; v. Jagemann, S. 80 f.

2) Art. 6, Abſ. 2; Art. 8, Abſ. 3 Reichsverf.

3) Art. 9, 10, 15, Abſ. 2, 16 Reichsverf.

4) Riemke, S. 17. U. U. Laband, Staatsr. I, S. 243, N. 1; v. Seydel, Komm., S. 131; Dambitſch, S. 210; Schulze, Lehrb. II, S. 50; Vogels, S. 8.

nur die Abstimmung des Bevollmächtigten unter den Begriff der Vertretung fallen soll, während doch natürlicherweise der gesamte Geschäftskreis hierin einbegriffen wird.

Die Mitglieder des Bundesrates sind Vertreter der Einzelstaaten, die diese zum Zwecke der Bildung des Staatswillens des Deutschen Reichs entsenden. Die einzelnen Bundesratsbevollmächtigten haben, da der Bundesrat kein zentrifugales Element, aber die Vertretung berechtigter Sonderinteressen bildet,⁵⁾ politisch vor allem die Aufgabe, neben den Interessen des Reiches die Sonderinteressen der Bundesglieder zum Ausdruck zu bringen und durchzusetzen. Sie haben eine Doppelstellung inne, indem sie einerseits abhängige Organe der Absendestaaten, andererseits als solche Mitglieder eines kollegialisch gebildeten Reichsorgans sind.⁶⁾

II. „Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat.“⁷⁾ Diese nichtzwingende Bestimmung ist deshalb gegeben worden, um den Geschäftsgang durch eine zu große Anzahl von Bevollmächtigten im Plenum nicht zu erschweren. Diese Beschränkung hängt aber nicht mit der Stimmverteilung im Bundesrate zusammen, da Art. 6 Abs. 1 Reichsverf. nur „den Verteilungsmaßstab, nach welchem die Majorität des Bundesrats berechnet wird,“⁸⁾ angibt.

Die Einzelstaaten brauchen jedoch nicht so viele Vertreter zu entsenden, als sie Stimmen haben;⁹⁾ falls einem Bundesglied gemäß Art. 6 Abs. 1 mehrere Stimmen zustehen, so

5) Fürst Bismarck in der Reichstagsitzung am 1. April 1871, Sten. Ber., S. 95.

6) Gierke, Labands Staatsr. und die d. Rechtswissenschaft. Jahrb. für Gesetzgeb., Verwalt. und Volkswirtsch., 7. Jahrg., S. 1142, 1146.

7) Art. 6, Abs. 2 Reichsverf.

8) So Dambitsch, S. 210.

9) Preußen hatte 1867 nur 7 Bevollmächtigte. (Bef. des Bundeskanzlers, betr. die Ernennung der Bevollmächtigten zum Bundesrate, vom 10. August 1867, N. G. Bl. S. 26), im Jahre 1870 war diese Zahl bis auf 17 erhöht worden. (Bef. vom 29. Januar 1870, N. G. Bl. S. 32), die nächsten Jahre sank die Zahl der preussischen Bevollmächtigten wieder auf 16. In der Regel sind von den größeren Staaten nur 1 oder 2 Vertreter anwesend.

können diese durch einen Bevollmächtigten abgegeben werden, ja sogar der Bevollmächtigte eines anderen Staates kann zu diesem Zwecke substituiert werden. Nur sollte durch die Möglichkeit der Entsendung mehrerer Bevollmächtigten den größeren Staaten anheim gegeben werden, für die verschiedenen Verhandlungsmaterien die geeignetsten und sachverständigsten Personen auszuwählen. Auch mußte auf eine ausreichende Besetzung der Bundesratsausschlüsse Bedacht genommen werden.¹⁰⁾ Es sollte dieses Recht aber nicht in der Weise ausgedehnt werden können, daß dadurch die Erledigung der Geschäfte verzögert oder sonst beeinträchtigt würde.¹¹⁾

Dagegen hat es jeder Einzelstaat in der Hand, eine unbeschränkte Anzahl von Stellvertretern der Bevollmächtigten zum Bundesrate zu ernennen.¹²⁾ Auch hierdurch wird das Stimmenverhältnis im Bundesrate nicht berührt, noch erwachsen dem Reiche — dadurch irgendwelche Kosten, da weder die Bevollmächtigten noch ihre Stellvertreter von Reichs wegen eine Befoldung beziehen. Da die Anzahl der stellvertretenden Bevollmächtigten rechtlich unbeschränkt ist, so haben die Einzelstaaten davon einen ausgedehnten Gebrauch gemacht, und so war ihre Zahl von 8 im Jahre 1872 im Jahre 1907 schon auf 88 angewachsen; also weit mehr, als die Höchstzahl der Bevollmächtigten auf Grund der Verfassung beträgt.¹³⁾

III. Die aus dem Wesen des Bundesrates abgeleitete staatsrechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder ist eine doppelte. Es ist zu scheiden zwischen dem Verhältnis gegenüber der Regierung des Absendestaates und dem zum Reiche und den anderen

10) v. Sehdel, Komm., S. 134; Dambitsch, S. 203.

11) In Wirklichkeit ist, wie eben bemerkt, die Zahl der Bevollmächtigten, die an den Sitzungen nach Angabe der Bundesprotokolle teilnehmen, viel kleiner als die Stimmenzahl der Einzelstaaten, was für die Abstimmung nichts ausmacht, während es für die Beratungen eine den betr. Staaten nachteilige Wirkung ausüben kann.

12) § 1, 2, 4 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Vgl. Perels, Stellv. Bevollm. zum Bundesrat; v. Jagemann, S. 83; Laband, Staatsr. I, S. 245 f.; Born, Staatsr. I, S. 154; v. Sehdel, Komm., S. 134; Proebst zu Art. 6, U. 4, S. 61.

13) Perels, a. a. O., S. 279.

Bundesstaaten.¹⁴⁾ Den letzteren gegenüber ist nur die Vollmacht (Legitimation) maßgebend, während gegenüber dem abordnenden Staate Auftrag und Instruktion gelten.¹⁵⁾

1. Die Bundesratsmitglieder werden ernannt von den Staatsoberhäuptern als den Inhabern der Landesgewalt unter ministerieller Gegenzeichnung,¹⁶⁾ die bei ihrer Auswahl an irgend welche Voraussetzungen bezüglich der Persönlichkeit ihrer Bevollmächtigten z. B. Innehabung eines gewissen Amtes oder Ranges¹⁷⁾ nicht gebunden sind.¹⁸⁾ Ebenso können die Regie-

14) Ihre Rechtsstellung beruht daher z. T. auf Reichs-, z. T. auch auf Landesrecht.

15) Laband, Staatsr. I, S. 249; Sliemke, S. 18 f.; Fülster, S. 405; Born, Staatsr. I, S. 166; Quersfurth, S. 11.

16) Hierdurch übernimmt der gegenzeichnende Minister die politische, ev. je nach Landesrecht auch die rechtliche Verantwortlichkeit für die Ernennung. (Vgl. Preuß. Verfass. Art. 44 f.; Württ. Verfass. § 51, 195 f.) Außerdem ist tatsächlich dem Gesamtministerium ein Mitwirkungsrecht bei der Ernennung in beratender Weise eingeräumt. Eine rechtliche Grundlage besteht aber dafür in Württemberg, wo das Verfassungsgesetz vom 1. Juli 1876 betr. Bildung eines Ministeriums folgende Feststellung trifft (Art. 6, Abs. 2): „Außerdem gehören in den Geschäftskreis des Staatsministeriums als beratender Behörde . . . alle Angelegenheiten, welche die Beziehungen zum Deutschen Reiche betreffen.“

Dasselbe gilt für die Vorbereitung der Instruktionen, welche nach Fertigstellung durch die Regierungen den Bundesvertretern erteilt werden.

17) Durchweg werden zu Bundesratsbevollmächtigten hohe Staatsbeamte, so z. B. Staatsminister, Unterstaatssekretäre und Ministerialdirektoren, bei Vertretung militärischer Interessen, Offiziere genommen. Vgl. Fürst Bismarck in der Sitzung des konst. Reichstags am 26. März 1867, Sten. Ber., S. 378: „Es besteht die Absicht, die preußischen Mitglieder des Bundesrats in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung zu wählen, und zwar in den höheren Stellungen, damit der Bundesrat in seinem Schoße mit den notwendigen technischen Kenntnissen ausgestattet ist.“

18) Nur dürfen nach Art. 9 Reichsverf. nicht Mitglieder des Reichstages zu solchen des Bundesrats ernannt werden; weil nach dem Grundsatz der Inkompatibilität ein Mitglied des Bundesrats (also auch der Reichskanzler), eines Repräsentanten der Souveränität; nicht gleichzeitig Mitglied des Reichstages, der den Bundesrat in der Ausübung seiner Herrscher-gewalt beschränkenden Volksvertretung, sein kann, was außerdem aus der Stellung der Mitglieder beider Kollegien resultiert. Denn die Bundesratsvertreter sind an Instruktionen gebunden, während die Reichstagsabgeordneten gemäß Art. 29 Reichsverfass. nach freier Überzeugung stimmen, sodaß

rungen der Einzelstaaten ihren Vertreter jederzeit abberufen und ihm einen Stellvertreter geben.

a. Durch die Ernennung zu Vertretern der Einzelstaaten im Bundesrat werden für dieselben Rechte und Pflichten in ihrem Verhältnis zu ihren Absendestaaten begründet. Berechtigt werden sie, im Bundesrate ihren Staat zu vertreten und bei der Bildung des Bundesratswillens durch Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen mitzuwirken. Dagegen tragen sie ihrer Regierung gegenüber die Verantwortung¹⁹⁾, daß sie

im Falle der Vereinigung beider Stellungen Konflikt der Pflichten un vermeidlich wären.

Ein Bundesratsmitglied kann zwar zum Reichstage gewählt werden, muß sich aber dann für eine der beiden Körperschaften entscheiden und bei Annahme der Wahl aus dem Bundesrate ausscheiden; andererseits kann auch ein Reichstagsmitglied zum Vertreter im Bundesrate ernannt werden, muß aber dann gleichfalls vor seiner Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten aus dem Reichstage austreten. (Vgl. Arndt, Staatsr., S. 120; Dambirsch, S. 264; Meyer, Lehrb., S. 440; Luerfurth, S. 31; Jörn, Staatsr. I, S. 220; Vogels, S. 13, 32 f.; Seydel in Hirths Annalen 1880, S. 366. N. N. v. Rönne, Staatsr. I, S. 222 f.; die Wahlprüfungskommission des Reichstags 1879. Vgl. Anl. des Reichstags von 1879, VI, S. 1520, Nr. 228.)

Das Prinzip der Inkompatibilität muß notwendigerweise auch auf die stellvertretenden Bevollmächtigten ausgedehnt werden, d. h. auch diese können nicht zugleich Mitglieder des Reichstags sein. (Ebenso Perels, a. a. O., S. 270.) Denn es kann jederzeit eintreten, daß auch diese Bundesratsmitglieder werden, sodaß auch auf sie Art. 9, S. 2 Anwendung finden muß.

Dagegen erstreckt sich die Inkompatibilität auch auf die Beamten des Bundesrates, sodaß diese zugleich Reichstagsmitglieder sein können, wenn dies auch praktisch wohl nicht vorkommen wird.

19) Eine Verantwortlichkeit ihrerseits besteht aber nicht gegenüber Bundesrat oder Reichstag, was auch dadurch für letzteren zum Ausdruck kommt, daß sie nicht interpelliert werden können. Der Grund dafür, daß sie nur ihren Auftraggebern verantwortlich sind, liegt darin, daß sie nach Instruktionen stimmen und ihre persönliche Überzeugung kein wesentliches Moment für ihr Verhalten im Bundesrate ist. Dies gilt vor allem für die juristische, z. Teil auch für die politische Verantwortung. Für letztere kommt noch in Betracht, daß die Bundesratsbevollmächtigten außer ihrer Stimmabgabe im Bundesrate noch Verwaltungsarbeit zu leisten haben, wo ihre eigene Ansicht von Bedeutung ist, so z. B. bei der Informierung ihrer Regierungen. In diesem Umfange besteht auch für sie eine politische Verantwortung, und zwar innerhalb der Grenzen ihrer politischen Macht. (Vgl.

deren Auftrag gemäß handeln und die ihnen obliegenden Geschäfte sorgfältig erledigen, insbesondere Erklärungen abgeben, ihrer Instruktion entsprechend stimmen und Bericht an ihre Regierungen über die Vorgänge im Bundesrat erstatten. Wenn der Bevollmächtigte, wie regelmäßig, zugleich Beamter des Absendestaates ist, so untersteht er dem hier geltenden Beamtenrecht, der einzelstaatlichen Disziplin und bezieht ein entsprechendes Gehalt.²⁰⁾

Es hat sich die Praxis herausgebildet, daß zu preußischen Bundesratsvertretern außer den Chefs der wichtigeren preußischen Ministerien die Staatssekretäre, bisweilen auch die Unterstaatssekretäre der Reichsämtler genommen werden²¹⁾, die somit nicht preußische Beamte sind, sondern als Reichsbeamte²²⁾ dem Reichskanzler unterstehen. Natürlich sind sie deswegen nicht kaiserliche, sondern formell preußische Bevollmächtigte²³⁾, wenn auch tatsächlich dadurch das Reich selbst durch die Chefs seiner Verwaltungsressorts im Bundesrate vertreten ist, da in Reichs-

hierzu die Erklärungen der Abg. Bachem und Schrader im Reichstage am 28. Januar 1902, Sten. Ber., S. 3703 f.)

20) v. Mohl, S. 277 f.; Laband, Staatsr. I, S. 245; Reichsstaatsr., S. 63 f.; Arndt, Staatsr., S. 44; Römer, S. 71; Schulze, Lehrb. II, S. 51; Grafmann, im Archiv für öffentl. Recht XI, S. 334; Dambitsch, S. 265; Bistorius, S. 197.

21) Der Grund besteht darin, die Politik des Reiches und Preußens zu verbinden, um Widersprüche zwischen den leitenden Staatsmännern auszuscheiden, dann aber auch, um eine Verbindung der Reichsverwaltung mit den gesetzgebenden Körperschaften herzustellen. Vgl. Fürst Bismarck in der Reichstagsitzung vom 10. März 1877, Sten. Ber., S. 73: „Was hat denn eigentlich der König von Preußen für einen Beruf, dem Reichspostmeister, dem Chef der Abteilung für Elsaß-Lothringen und dem Chef des Reichsfinanzministeriums, des Reichskanzleramts eine von 17 preußischen Stimmen zu leihen, während eine Menge preußische Beamte vorhanden sind, die vielleicht für rein preußische Interessen ganz nützlich im Bundesrate wären. Da aber der König von Preußen zugleich Kaiser, sein Ministerpräsident zugleich Reichskanzler ist, so hat sich dies von selbst gemacht.“

22) Sonst stehen die Vertreter der Bundesstaaten als solche nicht im Reichsdienst. (Vgl. § 1 R. V. Ges.) Ebenso Schulze, Lehrb. II, S. 48, 51; Born, Staatsr. I, S. 166; Herwegen, S. 46; F. Müller, S. 31; M. Müller, S. 7 f.; Dambitsch, S. 265; Laband, Staatsr. I, S. 377, 244; Meyer, Lehrb., S. 438.

23) Vgl. Laband, Staatsr., S. 245.

verwaltungssachen die preussischen Stimmen nach Reichsgesichtspunkten gemäß der Ansicht des Chefs der betr. Reichsverwaltung instruiert werden. In Wirklichkeit bestehen demnach zwischen dem Bundesrate und den dem Kaiser unterstellten Reichsbehörden Beziehungen, die weder die Reichsverfassung noch die staatsrechtliche Theorie ahnen lassen.²⁴⁾

b. Wenn auch weder Reichsverfassung noch Geschäftsordnung irgendwelche direkte Bestimmungen darüber enthalten²⁵⁾, so besteht doch kein Zweifel, daß die Bundesratsmitglieder wie die ehemaligen Reichs- und Bundestagsgesandten nicht nach freier individueller Überzeugung²⁶⁾ zu stimmen haben, sondern als Vertreter ihres Gliedstaates und Übermittler seines Willens nach der ihnen von der Landesregierung für einen bestimmten Fall oder allgemein erteilten, vorweisbaren oder geheim zu haltenden, Instruktion²⁷⁾, welche als ein Akt der einzelstaatlichen Regierungsgewalt den Regeln des Landesstaatsrechts unterliegt²⁸⁾ und grundsätzlich dem Träger der Staatsgewalt

24) Vgl. Laband, Der Bundesrat, in der D. Jur.-Zeit. 1911, Sp. 7.

25) Vgl. aber Art. 9 Reichsverf.: „um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten“, und ferner sind Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2 nur zu erklären, wenn die Bundesratsmitglieder nur nach Instruktionen ihrer Regierungen stimmen, besonders aber Art. 7 Abs. 3, wo von instruierten Stimmen die Rede ist. Die Verfassung gibt demnach auch nur hinsichtlich der Reichstags-, nicht aber der Bundesratsmitglieder die Vorschrift, daß sie an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden seien.

26) Binding, Bundesrat u. Staatsgerichtshof, Jur. Zeit. 1899, S. 71: „Der Bundesrat selbst hat gar keine eigene Ansicht; er ist nur die Stätte, wo das Echo der Stimmen der sog. Reichsmitregenten offiziell hörbar wird, wo der Wille der einzelnen Regierungen sich zum formellen Reichsbeschluß zusammenfaßt.“

27) Vgl. Art. 8 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820. (Preuß. Ges. Samml. 1820, S. 113 f.): „Die einzelnen Bevollmächtigten am Bundestage sind von ihren Kommitenten unbedingt abhängig und diesen allein wegen getreuer Befolgung der ihnen erteilten Instruktionen sowie wegen ihrer Geschäftsführung verantwortlich.“ Dies gilt ohne ausdrückliche Festsetzung auch für den Bundesrat.

28) Im allgemeinen fehlen aber auch hier besondere Einzelvorschriften (eine Ausnahme bildet Art. 22 der Hamb. Verfass. vom 13. Oktober 1879), sodas die allgemeinen Bestimmungen des Einzelstaatsrechts hierfür angezogen werden müssen.

als Recht und Pflicht zusteht. Die Instruktion der Bevollmächtigten ist nur eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten und Sache der Einzelstaatsregierungen, die hierin vollständig freie Hand haben, sodaß sie ihrem Vertreter eine unabhängigere, von seinen eigenen Entschlüssen geleitete Stellung im Bundesrate einräumen können²⁹⁾ oder nicht³⁰⁾; die Reichsverfassung stellt hierfür keine Bedingungen auf; auch haben Kaiser³¹⁾, Reichstag oder der Bundesrat selbst keinen rechtlichen Einfluß dabei geltend zu machen. Wohl sollen sich die Einzelstaatsregierungen von allgemeinen, und nicht allein von partikularen Gesichtspunkten leiten lassen; jedoch ist dies nicht eine juristische, sondern nur eine moralische Verpflichtung. Vonseiten des Reichs liegt keine Möglichkeit vor, den Instruktionsgeber irgendwie dieserhalb verantwortlich zu machen.

Die Regierungen der Einzelstaaten sind aber gemäß dem Landesverfassungsrecht für die Art und Weise der Instruierung³²⁾ der Bundesratsmitglieder sowie für eine etwaige Unterlassung derselben³³⁾ verantwortlich. So sagt Fürst Bismarck im konstituierenden Reichstage am 27. März 1867:³⁴⁾ „Es liegt auf der Hand, daß in dem verfassungsmäßig vorhandenen Maße

29) Hier kommt besonders der Fall in Frage, wo der betreffende Ressortminister selbst die Vertretung im Bundesrate ausübt.

30) So kann die Instruktion dahin gehen, daß der Bevollmächtigte eine bestimmt formulierte Erklärung abgeben soll, oder daß er allgemeine Richtlinien erhält, oder daß alles seinem eigenen Ermessen überlassen wird, oder daß ihm Stimmhaltung anbefohlen wird.

31) Die preussischen Bevollmächtigten werden nicht vom Kaiser, sondern vom König von Preußen als solchem bezw. dem preussischen Staatsministerium instruiert.

32) Keinen Unterschied macht es, daß ein Minister, statt andere Personen zu instruieren, selbst an den Bundesratsverhandlungen und Abstimmungen teilnimmt, da derselbe auch hier nicht für die Abstimmung, sondern für die hierin sich äußernde Instruktion verantwortlich wird.

33) Diese Regierungsverantwortlichkeit bezieht sich aber nicht auf die Bundesratsbeschlüsse oder gar auf Reichsgesetze. (Vgl. Pistorius, S. 196.)

34) Sten. Ver., S. 397. (Vgl. ferner Bismarck im ersten Nordd. Reichstage 1867, Sten. Ver. I, S. 137, im preussischen Abgeordnetenhaus I, S. 378. Die gleiche Ansicht vertritt Twisten daselbst am 6. Mai 1867, Sten. Ver., S. 29, als er über die norddeutsche Bundesverfassung Bericht erstattete.)

von Ministerverantwortlichkeit, dessen sich die gesamten Bundesstaaten erfreuen, nichts geändert wird, indem jede Regierung eines Einzelstaates verantwortlich bleibt für die Art, wie ihre Stimme im Bundesrate abgegeben wird.“³⁵⁾ Ferner sagt er in der bereits zitierten Rede am 19. April 1871: „Es ist das Votum der sächsischen Krone, modifiziert durch die Einflüsse der sächsischen Landesvertretung, vor welcher das sächsische Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrate abgeben läßt, verantwortlich ist.“

Inhalt und Umfang der Verantwortlichkeit der Einzelstaatsminister richtet sich nach dem Recht ihrer Staaten. So ist nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit eines jeden Einzelstaates auch die Frage zu beantworten, ob neben einer politischen, auch eine rechtliche Verantwortlichkeit der Regierung bestehe.³⁶⁾ Zweifellos existiert für alle Staaten eine parlamentarische Verantwortlichkeit;³⁷⁾ denn die Einzellandtage haben das Recht, über das Verhalten der Staatsregierung im Bundesrate in Vergangenheit und Zukunft Beratungen und Kritiken anzustellen, dieserhalb zu interpellieren und ev. ihr Mißtrauen über die Stellungnahme der Regierung auszusprechen.³⁸⁾ Dieses Kontrollrecht

35) Vgl. dazu die Äußerungen der Abg. v. Bennigsen und v. Sybel in derselben Sitzung, Sten. Ber., S. 397—399. Abg. Lasfer vertrat am 28. September 1867 im Reichstag des Nordd. Bundes, Sten. Ber., S. 134, die Meinung, daß die Minister der Einzelstaaten für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten zwar nicht betr. Akte der Gesetzgebung, aber solche der Exekutive verantwortlich seien.

36) Eine Ministerialverantwortlichkeit bezüglich der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten wird von einigen Schriftstellern bestritten. (So Thudichum, Verf.=Recht, S. 116, in Hirths Annalen 1885, S. 645; Held, S. 163), andere (so Riedel, S. 26; v. Rönne, Staatsr. I, S. 202 f.; Hänel, Stud. I, S. 221; Meher, Lehrb., § 186) verneinen eine juristische, bejahen aber eine parlamentarische oder politische Verantwortlichkeit.

Im allgemeinen herrscht aber die oben vertretene Ansicht in der staatsrechtlichen Literatur. (Vgl. z. B. v. Mohl, S. 277; Grotefend, § 754; Hiersemenzel II, S. 293 f.; Schulze, Preußisches Staatsr. II, S. 798; v. Sarwey II, S. 82 f.; Pistorius, S. 195 f.; Dambitsch, S. 244; Laband, Staatsr. I, S. 100 f.)

37) v. Mohl, S. 277; Pistorius, S. 197.

38) „Die Landtage sind“, so sagte Bismarck, „immer befugt, das Auftreten ihrer Minister inbezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu

bezieht sich auf die ganze einzelstaatliche Tätigkeit, und demnach auch auf den Teil, der sich auf die Teilnahme an der Reichsregierung im Bundesrate bezieht.³⁹⁾

Deshalb ist es natürlich, daß die Regierungen sich vielfach in der Weise zu decken suchen, daß sie vor der Instruktionserteilung die Zustimmung des Landtages über den im Bundesrat einzuschlagenden Weg einholen. Manchmal kann sogar auf Grund der Vorschriften des Landesstaatsrechts ein rechtlicher Zwang zu der vorherigen Zustimmung der verfassungsmäßigen Organe, namentlich der Volksvertretung vorliegen.⁴⁰⁾

Laband, Staatsr. I S. 248 führt aber verschiedene Gründe auf, weshalb eine vorherige Zustimmung der Volksvertretungen

ziehen und ihre Wünsche den Ministern kundzutun“ und „Ich bin weit entfernt, der Theorie anzuhängen, daß in irgend einem Falle Abstimmungen eines Mitgliedes des Bundesrats, um juristische Gültigkeit für die Reichsgesetzgebung zu haben, der Zustimmung eines Partikularlandtages bedürfen könnten; aber das ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohl daran tut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft ablegen kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt. (Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses vom 15. Jan. 1872, Sten. Ber., S. 368.)

39) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 98 f.

40) Derartige Landesgesetze sind aber zur Zeit nicht in Kraft. (Wohl wird in zwei Staaten, in Hamburg und Bremen, den Volksvertretungen die Mitwirkung an der Instruktionserteilung ausdrücklich abgesprochen. Hamb. Verf. Art. 22; Brem. Verf. Art. 57.) Jedenfalls würde auch keine Regierung zu einem solchen Gesetze ihre Zustimmung geben. So haben auch dahingehende Anträge in einzelnen Landtagen, wie in der bayerischen Abgeordnetenversammlung im Jahre 1871 (Verhandl. der Abg.-R. des bayer. Landtags 1871, 72, Beil. I, S. 527, II S. 169 f.; Sten. Ber. I, S. 108 f., 455 f., IV S. 249, Verhandl. 1870/71), in der württ. Abgeordnetenversammlung am 8. Februar 1872 (Verhandl. der württ. Abg.-R. von 1870/72, Prot. II S. 528, III S. 1349 f.) und der sächsischen Abgeordnetenversammlung in der Sitzung vom 23. Februar 1872 (Mitteilungen über die Verhandlungen des Landtages II. Kammer Sitzung vom 23. 2. 1872, S. 1163 f.) keinen Erfolg gehabt. Ebenso die Verhandlungen in der bad. Kammer der Abgeordneten am 15. Februar 1896.

Es kommt jedoch vor, daß die Regierungen besonders vor Aufgabe eines Sonderrechts ihre Landtage freiwillig befragen. Dies geschah z. B. durch die Regierungen der drei süddeutschen Staaten bei Verzicht auf die sonderrechtliche Branntweinbesteuerung. Dadurch wird aber eine Verpflichtung für die Zukunft nicht begründet.

praktisch nur sehr schwer durchzuführen und daher unpraktisch sein würde. Sicher ist jedenfalls, daß durch derartige Gesetze der Einzelstaaten die Reichsgesetzgebung tatsächlich von der Mitwirkung der Einzellegislaturen abhängig würde. Die Landtage bekämen hierdurch auf die Tätigkeit des Bundesrates selbst einen Einfluß, der sogar durch allgemeine Versagung der Zustimmung zur Instruktion einen Stillstand dieses wichtigen Reichsorgans zustandebringen könnte. Aber diese Macht, welche jedenfalls den Absichten der Verfassung widersprechen würde, haben auch jetzt schon die Einzelregierungen. Deshalb darf und kann aber aus der Verfassung ein Verbot zu der eben bezeichneten Landesgesetzgebung nicht hergeleitet werden, weil dadurch den Grundlagen der Reichsverfassung Gefahr entstehen könnte. Im übrigen wird einer derartigen Gefahr das Reich selbst durch eine Verfassungsänderung zu begegnen in der Lage sein.

Die Folge der Außerachtlassung des durch ein Landesgesetz zugelassenen Zustimmungsrechts der Volksvertretung würde aber nur eine innerstaatliche Verantwortlichkeit der betr. Regierung sein, dagegen würde nicht die Gültigkeit der Stimmabgabe des Bevollmächtigten im Bundesrate oder gar des Bundesratsbeschlusses selbst in Frage gestellt werden können; denn dem Bundesrate gegenüber vertritt nur der Bevollmächtigte den Einzelstaat und ausschließlich die Bundesratsabstimmung gilt als Wille der Bundesstaaten.⁴¹⁾

Es ist an dieser Stelle noch als historische Reminiszenz zu erwähnen, daß, als im Jahre 1884 der preußische Staatsrat einberufen wurde, dieser gemäß der Eröffnungsrede des damaligen Kronprinzen auch über die Stimmführung Preußens im Bundesrat gutachtlich gehört werden sollte, „so oft die Be-

41) Einige Schriftsteller wie Born, Staatsr. I, S. 134 f.; Seulen, S. 41 f. sind der Ansicht, daß die Zustimmung zur Abänderung eines Sonderrechts aus der Sphäre der Gesetzgebung immer der Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren des Bundesstaats bedürfe, ohne welche staatsrechtlich keine Instruktion vorhanden und eine Abstimmung im Bundesrat nichtig sei. Dieser Auffassung ist aber nicht beizupflichten. Es liegt kein Grund vor, eine Abweichung von der oben festgestellten Form anzunehmen. Es ist nur bestimmt, daß zur Abänderung eines Reservatrechts die Zustimmung des bisher Berechtigten erforderlich sei, die durch seinen Vertreter im Bundesrate geschieht.

deutung des Gegenstandes dies angemessen erscheinen ließ". Diese gutachtliche Tätigkeit ist insofern verschieden von der eines Einzellandtages, als es sich hier um eine von der Regierung abhängige Staatsbehörde handelt, die auch schon auf Grund ihrer Zusammensetzung nicht die Macht der Krone irgendwie beschränken kann und will.

Da die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten zu den Regierungsakten der Einzelstaaten gehört, so sind hierbei die verfassungsmäßigen Zentralbehörden tätig, also die Staatsministerien in der Weise, daß entweder die Instruktion, wie es meistens der Fall sein wird, auf Grund einer entsprechenden Delegation durch einen Ministerialerlaß nach Vortrag vor dem Monarchen erfolgt, oder aber durch den Landesherrn (evtl. den Regenten oder sonstigen Stellvertreter) mit Gegenzeichnung eines oder mehrerer verantwortlicher Minister.⁴²⁾ Dies gilt für ganz Deutschland, außer den beiden Mecklenburg, die keine Verfassung haben.

Der Bundesrat kann und braucht die Instruktion seiner Mitglieder nicht zu prüfen.⁴³⁾ Dies gilt auch bei Aufhebung oder Abänderung von Sonderrechten eines Bundesstaates.⁴⁴⁾

Daß der Vertreter sein Botum auch gemäß seiner Instruktion abgibt, dafür ist er allein seiner heimatischen Regierung gegenüber gemäß seinen Dienstgesetzen verantwortlich.⁴⁵⁾ Dem Reiche

42) In den Hansestädten stehen Ernennung und Instruktion den Senaten zu. (Lüb. Verf. Art. 18; Bremer Verf. § 56 f.; Hamb. Verf. Art. 6; Abs. 2, 22.)

43) So die gesamte Literatur. — Eine Instruktionsprüfung jedes Bundesratsmitgliedes für jede Abstimmung wäre auch sehr umständlich und störend.

44) Teilweise wird die Ansicht vertreten, daß der Bundesrat in die materielle Prüfung der Zustimmung des berechtigten Bundesstaates gemäß Art. 78, Abs. 2 Reichsverf. eintreten müsse.

45) Wenn ein Bevollmächtigter kraft seiner Vollmacht ohne Instruktion seine Stimme abgibt oder trotz Instruierung nicht oder im Widerspruch damit abstimmt, so kann dies auch in voller Überzeugung der Rechtmäßigkeit geschehen, indem ein solches Verhalten dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen der Einzelstaatsregierung für entsprechend gehalten wird. Es ist auch nicht möglich, bei einem schnellen Wechsel der innerpolitischen Lage die Instruktion den jedesmaligen Verhältnissen so rasch anzupassen und zu gestalten, noch weniger aber die Entwicklung jeder ein-

gegenüber gilt die Abstimmung des Vertreters,⁴⁶⁾ auch wenn er ohne, oder sogar gegen seine Instruktion gestimmt haben sollte.⁴⁷⁾ In einem solchen Falle kann die Regierung zwar den Schuldigen bei Verletzung seiner Amtspflicht abberufen und disziplinieren, vielleicht sogar strafrechtlich verfolgen lassen,⁴⁸⁾ aber die Abstimmung nicht für ungültig erklären. Vielleicht kann je nach der Art des Beschlusses, falls der Bundesrat zustimmt, von neuem abgestimmt werden, nachdem der frühere Beschluß aufgehoben worden ist. Ein Recht darauf hat die betr. Regierung jedenfalls nicht.⁴⁹⁾

2. Zur Unterscheidung von dem Auftragsverhältnis der Bundesratsmitglieder ist der Bevollmächtigte im äußeren Vollmachtverhältnis berechtigt, seinen Absendestaat gegenüber Bundesrat und Reichstag zu vertreten und Handlungen mit unmittelbar rechtlicher Wirkung für jenen vorzunehmen, besonders dessen Stimme im Bundesrate zu führen.⁵⁰⁾ Wie er-

zelnen Angelegenheit bei der Vielgestaltigkeit des heutigen öffentlichen Lebens vorherzusehen. Auch hier gilt der Erfahrungssatz, daß nicht derjenige eine Sache am besten vertritt, der empfangene Anweisungen möglichst getreu ausführt, sondern derjenige, der zwar, wenn angänglich, sich danach richtet, aber auch ohne solche die Interessen seines Auftraggebers wahrzunehmen versteht und ausnahmsweise sogar gegen erhaltene Befehle handelt, wenn er annehmen muß, daß bei genauer Kenntnis der Sachlage der Kommittent sein Verhalten billigen würde. Deshalb fehlt es in vielen Fällen überhaupt an einer genauen Instruktion, um dem Bevollmächtigten die nötige Bewegungsfreiheit zu lassen, was zweifellos sehr oft wünschenswert und von Vorteil ist, wobei jedoch die äußeren Verhältnisse, besonders die Persönlichkeit des Vertreters in Rechnung zu stellen sind.

46) Deshalb nennt Laband die Abstimmung einen „Formalakt“, dessen Wirkung, „von den Motiven der Abstimmung gelöst und ihnen gegenüber selbständig ist.“ (Laband, Staatsr. I, S. 250, Reichsstaatsr., S. 64.) Ebenso v. Sehndel, Jahrb. III, S. 276; Anschütz, Enzykl., S. 541.

47) Man hat deshalb zutreffenderweise angenommen, daß eine *praesumptio iuris et de iure* für die Übereinstimmung des Votums mit der Instruktion besteht. (Vgl. Sehndel, Jahrb. III, S. 276, Komm., S. 132.)

48) Die Bundesratsmitglieder stehen als solche nicht unter der Disziplinargewalt des Reichs. (Vgl. Bohn, Staatsr. I, S. 166; Laband, Staatsr. I, S. 244.)

49) Laband, Staatsr. I, S. 250, N. 4; v. Mohl, S. 254; v. Rönne, Staatsr., S. 205, Verf.-Recht, S. 150; Westerkamp, S. 98.

50) Laband, Staatsr. I, S. 249, Reichsstaatsr., S. 64; Serwegen, S. 46; Quersurth, S. 15.

wähnt, gelten ihre Handlungen auch dann, wenn sie dem ihnen erteilten Auftrage nicht entsprechen.

Die Vollmacht der Vertreter eines Einzelstaates im Bundesrate kann mit Wirksamkeit nach außen sachlich nicht beschränkt werden,⁵¹⁾ jedoch kann eine zeitliche Beschränkung einer solchen statt der Erteilung für eine unbestimmte Zeitdauer stattfinden. Eine Bestimmung hierüber ist durch die Reichsverfassung nicht gegeben. So kann die Bevollmächtigung nur für einen Einzelfall oder für einen begrenzten Zeitraum oder auch für die Lebenszeit des Bevollmächtigten gelten. Hiernach tritt das Erlöschen der Vollmacht entweder von selbst mit Ablauf der Frist oder bei Ausstellung auf unbestimmte Zeit durch Widerruf ein. Ebenso ist anzunehmen, daß bei dem persönlichen Charakter der Vollmacht ein Wechsel in der Person des Ausstellers von Einfluß ist, sodaß durch eine neue Regierung auch eine neue Vollmacht erteilt werden muß. Eine Vollmacht behält solange ihre Wirksamkeit, als der Bundesratsbevollmächtigte seine Vollmachtsurkunde besitzt und dem Bundesrat ihr Erlöschen durch eine Anzeige oder sonstwie nicht bekanntgegeben worden ist.

Im Gegensatz zu der zeitlichen Beschränkungsmöglichkeit darf die Vollmacht sachlich nicht beschränkt werden, so z. B. kann eine Bevollmächtigung für ein bestimmtes Ressort nicht zugestanden werden, da dem Bundesrate die Prüfung über die jeweilige Zuständigkeit nicht zugemutet werden kann. Auch hierüber ist durch die Verfassung nichts bestimmt, ergibt sich auch nicht aus staatsrechtlichen, sondern lediglich aus praktischen Gründen. Es ist so allerdings möglich, daß ein Bevollmächtigter nur für einen bestimmten Fall bestellt wird, indem hierin eine zeitliche Beschränkung liegt, aber nicht daß statt eines Bevollmächtigten mehrere nebeneinander tätig werden.

Vollmachtgeber ist dieselbe Gewalt im Einzelstaate, welche auch den Auftrag erteilt, also die Fürsten und Senate der freien Städte als Häupter ihrer Staaten oder ihre Delegierten.

Auders wie bei der Instruktion hat der Bundesrat hier das Recht und die Pflicht, die Rechtsgültigkeit der Vollmacht

51) Arndt, Staatsr., S. 43 f., 92; v. Seydel, Komm., S. 132, Jahrb. III, S. 276; Thudichum, Verf.-Recht, S. 102; Meyer, Lehrb. I, S. 432; Anschütz, Enzykl., S. 541; Fülster, S. 407. U. U. Vogels, S. 8, 14.

oder Legitimation seiner Mitglieder beim Zusammentritt zu einer neuen Session zu prüfen,⁵²⁾ d. h. die formelle Berechtigung, bei der Tätigkeit des Bundesrates mitzuwirken,⁵³⁾ was besonders dann von Wichtigkeit ist, wenn Zweifel über ihre Rechtmäßigkeit aufkommen. Auch hier fehlen besondere Bestimmungen; doch ist es unzweifelhaft, daß die Bundesratsbevollmächtigten wie Gesandte und die Mitglieder des alten Reichstags und der Frankfurter Bundesversammlung ihre Vollmacht vorzulegen haben und eine Prüfung derselben nicht verwehren können. Gewöhnlich wird diese Prüfung sich auf die Vorlage einer ordnungsmäßigen Vollmachtsurkunde beschränken, die dahin zu untersuchen ist, ob die Vertretung im Bundesrate dem zugeschrieben ist, der sie für sich beansprucht und ob sie in formeller Hinsicht dem Staatsrecht des ausstellenden Staates entspricht; es können aber Fälle eintreten, wo die Untersuchung sich auch auf die Frage der staatlichen Vertretungsbefugnis des Ausstellers der Urkunde erstreckt. Hierdurch kommt der Bundesrat auch in die Lage, über die Recht- oder Unrechtmäßigkeit von Ansprüchen auf Thronfolge oder Regentenschaft zu urteilen; wenn Zweifel darüber entstehen, ob die Vollmacht auch von dem rechtmäßigen Vertreter des Staates, vom Staatsoberhaupte, ausgestellt worden ist.⁵⁴⁾

Zweifelhaft ist, ob derjenige, dessen Bevollmächtigung noch der Prüfung unterliegt, an den Beratungen und Abstimmungen im Bundesrate teilnehmen darf.⁵⁵⁾

Es erhebt sich nun die Frage, wer die Vollmachtprüfung vorzunehmen hat, der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats oder der Bundesrat selbst. Der Kaiser kann hier nicht in Betracht kommen, weil er zwar gemäß Art. 17 Reichsverfass. die Gesetze auszufertigen d. h. unter Gegenzeichnung des Reichs-

52) Laband, Staatsr. I, S. 249; v. Rönne, Staatsr. I, S. 204, Verf.-Recht, S. 149; Zorn, Staatsr. I, S. 158; v. Seydel, Jahrb. III, S. 278 f., Komm., S. 133; Meher, Lehrb., S. 432; Dambitzsch, S. 247; Melnde, Komm., S. 186; Pistorius, S. 198 f.

53) Vgl. für den Reichstag Art. 27 Reichsverf.: „Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber.“

54) So erkannte auch der Bundestag die von Christian IX. von Dänemark für Holstein bestellte Vertretung nicht an.

55) Vgl. für den Reichstag § 8 Geschäftsordnung.

kanzlers die Gesetzmäßigkeit des Verfahrens beim Zustandekommen des Gesetzes zu beurkunden und demgemäß vorher zu prüfen hat, ob ein gültiger Bundesratsbeschluß vorliegt, aber er hat dieses Prüfungsrecht nur hinsichtlich des fertigen Bundesratsbeschlusses vor der Publikation des Gesetzes. Außerdem hat er, da er nicht Träger der Reichsgewalt ist, nur diejenigen Rechte, die ihm ausdrücklich übertragen worden sind. Eine dahingehende Bestimmung existiert aber in dieser Hinsicht nicht, vielmehr ist über die Zuständigkeit zur Vollmachtprüfung überhaupt keine Vorschrift erlassen worden. Demnach hat der Kaiser weder das Recht noch die Pflicht, die Legitimation des Bundesratsbevollmächtigten zu prüfen.

Auch eine besondere Vorschrift über ein eventuelles Prüfungsrecht des Reichskanzlers enthält weder die Reichsverfassung noch die Geschäftsordnung des Bundesrats. Es ist in Art. 15 Abs. 1 nur ganz allgemein gesagt, daß dem Reichskanzler der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte zustehe. Nun umfaßt der Begriff des Vorsitzes und der Geschäftsleitung in einer Versammlung nicht die Befugnis, die Legitimation der Versammlungsmitglieder zu prüfen. Demnach müßte sich schon aus einer besonderen Vorschrift ergeben, daß dem Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender dieses Recht zustehe. Da eine solche Bestimmung fehlt, und die Rechtsvermutung für die Gesamtheit des Bundesrates spricht, so ist anzunehmen, daß die Vollmachtprüfung der Bundesratsmitglieder dem Bundesrate selbst zusteht.⁵⁶⁾

Auf dem ehemaligen Deutschen Bundestage wurde die Vollmacht von den Bundestagsmitgliedern dem Präsidium überreicht, worauf die Bundesversammlung ihre Prüfung vornahm. Wenn diese die Legitimation als ordnungsmäßig anerkannt hatte, durfte

56) Derselben Ansicht: Bogels, S. 20 f.; Seydel, Romm., S. 133; Schulze, Lehrb. II, S. 52, 62; Arndt, Staatsr., S. 92; Anschütz, Enzykl., S. 541; Rosenberg, S. 11; v. Könnig, Staatsr., S. 204; Hertweg, S. 46; Hensel, Annalen 1882, S. 12; Meher, Lehrb., S. 432; Riemke, S. 20; F. Müller, S. 84; Quersurth, S. 15; Laband, Staatsr. I, S. 250 erkennt die Vollmachtprüfung dem Reichskanzler zu, sofern nicht materielle Rechtsfragen, sondern nur die formelle Legitimation in Frage steht. Ähnlich Born, Staatsr. I, S. 158.

der Bevollmächtigte sich an den Verhandlungen und Beschlußfassungen beteiligen. Dasselbe wird beim Bundesrate anzunehmen sein.

Falls ein Bevollmächtigter wegen mangelhafter Legitimation zurückgewiesen wird, so hat weder er selbst noch sein Vollmachtgeber ein formelles Einspruchsrecht hiergegen.

Von der Gültigkeit der Vollmacht einerseits, sowie der Beobachtung der unten zu erörternden Abstimmungsnormen ist die Wirksamkeit der Abstimmung abhängig, wodurch der Bundesrat zur Prüfung des Vorhandenseins dieser Voraussetzungen angehalten wird.⁵⁷⁾

3. Die Vertreter der Einzelstaaten im Bundesrate kann man nicht Gesandte in dem Sinne von diplomatischen Persönlichkeiten⁵⁸⁾ nennen, wie die Abgesandten auf dem Bundestag in Frankfurt,⁵⁹⁾ da keine völkerrechtlichen Beziehungen zwischen dem Reich und den Einzelstaaten bestehen können.⁶⁰⁾

Der Vergleich mit Gesandten im völkerrechtlichen Sinne liegt allerdings sehr nahe, da die Bundesratsmitglieder ihrer äußeren Erscheinung nach gleichsam beim Reich akkreditierte Gesandte ihrer Absendestaaten sind, besonders aber auch deshalb, weil sie durch die Gesetzgebung eine Reihe von Privilegien erhalten haben, die entsprechend der parlamentarischen Immunität⁶¹⁾ die ungehinderte und unabhängige Tätigkeit des Bundesrates gewährleisten sollen, die aber die bezeichnete Ähnlichkeit noch mehr hervortreten lassen.

So ist vor allem hier Art. 10 Reichsverfass. anzuführen, der dahin lautet: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern

57) Bis 1880 wurden die Namen der Bundesratsmitglieder im Reichsgesetzblatt verkündet. Ein nichtamtliches Verzeichnis befand sich von 1872 bis 1880 im Deutschen Reichsanzeiger, von 1874 bis zur Gegenwart im Handbuch für das Deutsche Reich.

58) So Meher, Lehrb., § 126, S. 438.

59) Die Bundesratsmitglieder werden auch in der Verfassung nirgendwo als Gesandte bezeichnet, was doch geschichtlich sehr nahe gelegen hätte.

60) Vgl. Westerkamp, S. 103; Bogels, S. 45 f.; Zorn, Staatsr. I, S. 166 f.; Arndt, Staatsr., S. 8, 88 f.; Dambitsch, S. 198, 265; v. Martig, S. 43: „Der Bundesrat ist kein diplomatischer Körper.“ N. N. und nach seiner Theorie folgerichtig Sehdel, Komm., S. 124 f., 153, Jahrb. III, S. 280.

61) Perels, Stellv. Bevollm., S. 271 f.

des Bundesrats den (im Staatenverkehr) üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.“ Hiernach haben die Bevollmächtigten zum Bundesrate⁶²⁾ gleichwie beim König von Preußen beglaubigte diplomatische Vertreter der übrigen Bundesglieder eine Rechtsstellung erhalten, die einen Verstoß gegen den bundesstaatlichen Charakter des Reiches darstellt. Trotz dieser völkerrechtlichen Ausnahmestellung, die diese Bestimmung den Bevollmächtigten eingeräumt hat, kann daraus der diplomatische Charakter der Bundesratsvertreter nicht hergeleitet werden, weil sie in diesem Falle ihren Absendestaat nur beim Reich vertreten könnten, woraus weiter folgte, daß sie den diplomatischen Schutz im ganzen Reiche genießen. Dies würde zwar mit dem Wortlaut der Reichsverfassung übereinstimmen, ist aber nicht die herrschende Ansicht,⁶³⁾ sondern diese geht dahin, daß sie ihre exterritoriale Stellung nur in dem Staate haben, wo der Bundesrat seinen Sitz hat,⁶⁴⁾ soweit sie nicht selbst diesem Staate angehören.⁶⁵⁾ Die Exterritorialität, die die Bundesratsmitglieder nebst ihrer Familie, ihrem Geschäfts- und nicht-preußischen Hauspersonal gegenüber dem preußischen Staate besitzen, bildet die Grundlage weiterer Sonderbestimmungen, die in verschiedenen Gesetzen ihren Platz gefunden haben.

62) Art. 10 bezieht sich auch auf die elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten, dagegen nicht auf die stellvertretenden. (Die Praxis ist aber für letztere ohne rechtliche Grundlage eine andere).

63) Vgl. v. Mohl, S. 276; Meher, Lehrb. I, S. 438; v. Seydel, Komm., S. 153, Jahrb. III, S. 280; Laband, Staatsr. I, S. 244, Reichsstaatsr., S. 64; Arndt, Staatsr., S. 89; Vogels, S. 47; Proebst zu Art. 10, U. 1, S. 66. Eine entgegengesetzte Auffassung steht im Widerspruch mit der Reichsangehörigkeit der Bundesratsmitglieder. Auch besitzt der Kaiser als solcher nicht die Territorialhoheit, weshalb er den diplomatischen Schutz zu gewähren gar nicht in der Lage ist.

64) Falls der Bundesrat sich also in einem andern deutschen Bundesstaate versammelte, so würden seine Mitglieder nach demselben Prinzip auch hier das Recht der Exterritorialität genießen. So spricht auch § 18, Abs. 2, S. 2 GVG. von demjenigen Staate, in dessen Gebiet der Bundesrat seinen Sitz hat. — Ebenso Seydel, Jahrb. III, S. 280, Komm., S. 153; Quersfurth, S. 16; Vogels, S. 47 f. U. U. Rönne, Staatsr. I, S. 35.

65) Seydel, Komm., S. 153; Schulze, Lehrb. II, S. 51; Laband, Staatsr. I, S. 244; Meinde, Komm., S. 145; v. Jagemann, S. 90; Dambitsch, S. 265. Vgl. dasselbe Prinzip in § 18, Abs. 2, S. 2 GVG.

So sind die genannten Personen gemäß § 18 Abs. 2, 19 GVG. (Vgl. auch Motive zum GVG. 35) von der preussischen Gerichtsbarkeit befreit.⁶⁶⁾ Sie haben sowohl für streitige als auch für freiwillige Gerichtsbarkeit einen besonderen Gerichtsstand. Dieser besteht als allgemeiner, falls sie Deutsche sind, an dem Wohnsitz ihres Heimatsstaates, fehlt ein solcher, so tritt die dortige Hauptstadt an seine Stelle.⁶⁷⁾

Falls die Mitglieder des Bundesrates sich an dessen Sitz aufhalten, werden sie hier im gerichtlichen Verfahren als Zeugen oder Sachverständige vernommen.⁶⁸⁾ Ausnahmen hiervon sind nur mit Genehmigung ihrer Auftraggeber (nicht ihrer selbst) gestattet.⁶⁹⁾

Als Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung⁷⁰⁾ können die Bevollmächtigten das Amt eines Schöffen, Geschworenen und Seeamtsbeisitzers ablehnen.⁷¹⁾

Ferner kann bei ihnen ein Offenbarungseid nicht durch Haft erzwungen werden,⁷²⁾ außer wenn der Bundesrat dies genehmigt. Auch falls dies geschehen, muß eine Unterbrechung

66) Eine Beschränkung auf die Zeit ihrer Anwesenheit in Berlin hat nicht stattgefunden.

67) § 11 Str. Pr. O.; § 15 B. Pr. O.; § 3 Fr. G. G. Eine Ausnahme bilden die dinglichen Klagen. Hier herrscht der Gerichtsstand der belegenen Sache. § 20 GVG.

68) Auch für sie besteht in dieser Hinsicht eine Rechtspflicht, sodaß sie zur Verweigerung des Zeugnisses nicht berechtigt sind. Dasselbe ist hinsichtlich der Sachverständigenpflicht zu sagen. A. A. Vogels, S. 49.

69) § 382, 402 B. Pr. O.; § 49, 72 Str. Pr. O.; § 15 Fr. G. G.; § 207 f. Mil. Str. G. O.; § 26 Ges. betr. Gewerbegerichte; § 15 Ges. betr. Kaufmannsgerichte. — Die Verpflichtung, an der Gerichtsstelle zu erscheinen, wird dadurch nicht berührt.

70) Unzweifelhaft ist der Bundesrat zwar kein Parlament, aber den gesetzgebenden Versammlungen zuzuzählen. Sagt doch Art. 5, Abs. 1 Reichsverfassung, daß die Reichsgesetzgebung durch Bundesrat und Reichstag ausgeübt werde. Vgl. dazu die Äußerung Bismarcks in seiner Rede vom 19. April 1871: „Ich weiß nicht, was die Herren bewegt, den Bundesrat in den gesetzgebenden Faktoren nicht mitzuzählen.“ A. A. Binding und v. Liszt, Lehrb. d. Strafr. II, S. 817 f. bezw. S. 553.

71) § 35, 85 GVG.; Ges. betr. die Untersuchung von Seemfällen vom 27. Juli 1877, § 10. — Vgl. dazu Entscheid. des Reichsgerichts vom 14. Dez. 1882; Entsch. in Strff. VII, S. 382 f.

72) § 904 B. Pr. O.

bei dahinlautendem Verlangen des Bundesrats erfolgen.⁷³⁾ Das gleiche gilt für die Haft des persönlichen Sicherheitsarrestes⁷⁴⁾ und des Zeugniszwanges,⁷⁵⁾ nicht aber für die Zeugnisstrafhaft⁷⁶⁾ und die Haft wegen Zuwiderhandlung gegen die Pflicht einer Duldung oder Unterlassung.⁷⁷⁾

„Die Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten zum Bundesrate, die ihnen zugewiesenen Beamten, sowie die in ihren und ihrer Beamten Diensten stehenden Personen, soweit sie Ausländer (Nichtpreußen) sind“, sind von der Einkommen-, Ergänzungs- und Gemeindecinkommensteuer befreit.⁷⁸⁾ Außerdem genießen nach der kaiserlichen Verordnung betr. die gebührenfreie Beförderung von Telegrammen vom 2. Juni 1877⁷⁹⁾ § 1 Z. 2 „Telegramme, welche von den Bevollmächtigten zum Bundesrate während ihrer Anwesenheit in Berlin in Bundesratsangelegenheiten aufgegeben werden oder welche an die Bevollmächtigten aus anderen Orten des Deutschen Reiches in Bundesratsangelegenheiten eingehen“, Gebührenfreiheit im ganzen Reiche. Dies gilt auch für die stellvertretenden Bevollmächtigten.

Zu erwähnen sind schließlich noch die Vorschriften des Strafgesetzbuchs, wonach das Unternehmen der Auseinandersetzung einer gesetzgebenden Versammlung des Reichs, der Nötigung zur Fassung oder Unterlassung von Beschlüssen, der gewalttätigen Entfernung von Mitgliedern sowie die durch Gewalt oder Bedrohung mit einer strafbaren Handlung erfolgte

73) § 905 Z. Pr. O.

74) § 933 Z. Pr. O.

75) § 390, Abs. 2, C. 2 Z. Pr. O.

76) § 380, Abs. 1, 390 Abs. 1 Z. Pr. O.

77) § 890 Z. Pr. O.

78) Preuß. Einkommensteuerges. vom 19. Juni 1906, § 3, Abs. 1, Z. 3; Ergänzungssteuerges. vom 19. Juni 1906, § 3, Abs. 1; Kommunalabgabenges. vom 14. Juli 1893, § 40, Abs. 1, Z. 2. — Ausnahmen hiervon sind in den Absätzen 2 enthalten. — (Vgl. dazu § 24.)

79) Vgl. dazu § 2, Abs. 2 des Ges. betr. die Portofreiheiten im Gebiete des Norddeutschen Bundes vom 5. Juni 1869: „Alle in Bundesratssachen, sowie in Militär- und Marineangelegenheiten, als reinen Bundesdienstangelegenheiten, im Nordd. Postgebiete bisher allgemein bestandenen Portofreiheiten werden aufrechterhalten.“

Verhinderung solcher, nach dem Versammlungsort zu gehen oder abzustimmen, mit Strafe bedroht ist.⁸⁰⁾ Diese Vorschriften sind sowohl für das Bundesratsplenum als auch für die Ausschüsse anwendbar,⁸¹⁾ weil jegliche Tätigkeit einer gesetzgebenden Versammlung geschützt werden soll.

Die oben aufgeführten Vorrechte der Bundesratsbevollmächtigten ist auf die Dauer ihres Amtes beschränkt, d. h. sie bestehen nur für die Dauer der ihnen ausgestellten Vollmacht.

IV. „Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.“⁸²⁾

1. Auf der zweiten Hälfte dieser Vorschrift beruht die Einrichtung der sog. stimmführenden Bevollmächtigten. Stehen nämlich einem Einzelstaate mehrere Stimmen im Bundesrate zu und entsendet er mehrere Vertreter, so würde es keinen Zweck haben, daß alle in derselben Weise abstimmen, sodaß nur einer von ihnen, und zwar der zu oberst Ernannte, die Stimmen seines Staates abgibt. Die anderen Bevollmächtigten nehmen also nur an der Beratung, nicht aber an der Abstimmung teil.

Es ist schon oben erwähnt worden, daß der Reichskanzler nicht notwendigerweise der stimmführende Bevollmächtigte Preußens im Bundesrate zu sein braucht, was er auch vielfach wegen seiner Abwesenheit nicht ist.⁸³⁾

2. Eine andere Einrichtung, die aus der praktischen Notwendigkeit heraus entstanden ist, ist das der Doppelbevollmächtigten.⁸⁴⁾ Darüber enthält die revidierte Geschäftsordnung des Bundesrates die Bestimmung des § 2 Abs. 1, der besagt, daß die Vertretung mehrerer Staaten durch einen Bevollmächtigten nur auf Grund von Vollmachten zulässig ist, die von den Re-

80) § 105, 106 Str. G. B. Vgl. dazu § 339 Str. G. B.

81) Vgl. Vogels, S. 56 f.

82) Art. 6, Abs. 2 Reichsverf.

83) U. U. Laband, Staatsr. I, S. 377, 278.

84) Vgl. v. Mohl, S. 236, 247 f.; Laband, Staatsr. I, S. 243; Jörn, Staatsr. I, S. 155.

gierungen auf bestimmte Personen ausgestellt sind.⁸⁵⁾ Eine Ausnahme davon macht aber der Absatz 2 dieses Paragraphen, wonach ein Bevollmächtigter selbst bei Verhinderung den Vertreter eines anderen Bundesstaates für eine Sitzung substituieren kann, sodaß dieser solange ebenfalls mehrere Einzelstaaten vertritt.

Das Institut der Doppelbevollmächtigten ist in der Schwierigkeit für die kleineren Staaten begründet, einen besonderen Vertreter nach Berlin zum Bundesrate zu entsenden, was eine erhebliche pekuniäre Belastung für sie ausmacht.⁸⁶⁾ Diese Schwierigkeit war natürlich im Reichstage des alten Deutschen Reiches⁸⁷⁾ und im Bundestage noch erheblich größer, sodaß man bei jenem auf mancherlei Auskunftsmittel sann, bei der Bundesversammlung sich dadurch half, daß man die Kuriatstimmen durch einen gemeinsamen Gesandten zusammenfaßte.

Bei Nichtentsendung eines besonderen Bevollmächtigten von seiten eines Einzelstaates ist eine dreifache Möglichkeit gegeben. Entweder bleibt der betr. Staat im Bundesrate ohne Vertretung oder es erfolgt eine schriftliche Abstimmung durch die Regierung ohne Bevollmächtigten oder der Bundesstaat wird durch den Vertreter eines anderen Gliedstaates mitvertreten.

85) Die Doppelvertretung kann auch so erfolgen, daß ein Bevollmächtigter eines Staates zugleich stellvertretender Bevollmächtigter eines andern Staates ist oder daß stellvertretende Bevollmächtigte für mehrere Staaten bestellt werden. Es ist nicht richtig, wenn Perels, *Stellv. Bevollm.*, S. 278 erklärt, „die Anerkennung dieses Verhältnisses als eines rechtlich begründeten, würde hinsichtlich des Gerichtsstandes und der Zuständigkeit zur Genehmigung einer von der Regel abweichenden Vernehmung als Zeuge oder Sachverständiger zu schlechthin unsinnigen Konsequenzen führen.“ Richtig ist allerdings die Folgerung, die er hieraus ziehen will, aber was den Gerichtsstand anbelangt, so befindet sich dieser für die nichtpreußischen Bundesratsmitglieder im Heimatsstaate, d. h. dem Staate, dem das Mitglied angehört. Ebenso wird die Genehmigung im Heimatsstaate entweder vom Landesherrn oder vom Senate erteilt.

86) So haben die Kleinstaaten Thüringens meistens einen gemeinsamen Bevollmächtigten, was ebenfalls bei den Hansastädten der Fall ist.

87) Wegen häufiger Abwesenheit der Reichsstände auf dem ehemaligen Reichstage entwickelte sich die Einrichtung der Weibriefe, durch welche die Zustimmung der bei einem Beschlusse nicht beteiligt gewesenen Reichsstände eingeholt wurde, daneben war es aber auch schon üblich, daß manche gar nicht durch besondere Gesandten beim Reichstage vertreten waren, sondern die Gesandten eines andern Reichsstandes mit ihrer Stimmführung betrauten.

a. Der erstgenannte Weg scheint der am wenigsten gangbare und für Reich und Einzelstaaten nachtheiligste zu sein. Abgesehen davon, daß Meinungsverschiedenheiten über die Vertretungspflicht der Staaten bestehen, ist es nicht angängig, daß ein Bundesglied das wichtige Mitgliedschaftsrecht der Vertretung im Bundesrate ohne seine Schuld verliert, daß ferner die durch die Reichsverfassung festgelegten Abstimmungsverhältnisse im Bundesrate verändert werden.

b. Auch über die Frage, ob eine schriftliche Abstimmung der Regierungen unter Ausschaltung der Bevollmächtigten zu einem Bundesratsbeschlusse ausreichend ist, herrscht Streit. Bejaht man diese Frage, die später noch ausführlicher zu untersuchen ist, dann kann allerdings der genannten Schwierigkeit auch so begegnet werden. Auf die Dauer ist aber doch wohl eine derartige Beteiligung an der Reichsregierung unmöglich, weil damit der direkte Zusammenhang unter den Bundesmitgliedern zerrissen wird, der betr. Bundesstaat an den Beratungen nicht teilnehmen könnte und auch sonstige Geschäfte seinerseits nicht erledigen kann.

c. Gegenüber den beiden ersten Möglichkeiten, die Schwierigkeit der dauernden Entsendung eines für jeden Staat separaten Bevollmächtigten zu beheben, erscheint die Einrichtung der Doppelvertretung mehrerer Staaten zwar als eine Unregelmäßigkeit, aber als diejenige, die am unschädlichsten ist und dem Wesen der Verfassung am meisten entspricht. Hier ist der betr. Gliedstaat vertreten bei den Beratungen, bei den Abstimmungen und bei allen anderen Bundesratsgeschäften. Dabei kommt die Meinung des Einzelstaates ungehindert zum Ausdruck, da der Bevollmächtigte für jeden von ihm vertretenen Staat getrennt gemäß seiner Instruktion (vielleicht verschieden) abstimmen kann und muß.⁸⁸⁾

3. Noch eine andere Einrichtung ist zu erwähnen, die, weil man sie zur Zeit des Norddeutschen Bundes noch nicht kannte, in der Reichsverfassung nicht erwähnt wird, sondern im

88) Dies verstößt nicht gegen das Prinzip der einheitlichen Stimmenabgabe; denn hier vertritt das Bundesratsmitglied mehrere Staaten und hat verschiedene Instruktionen erhalten. Nicht die Bevollmächtigten, sondern die Staaten stimmen ab.

ersten Paragraphen der Geschäftsordnung des Bundesrates ihren Platz gefunden hat. „Die Mitglieder des Bundes können für die von ihnen zu ernennenden Bevollmächtigten Stellvertreter aufstellen, welche, im Falle der Verhinderung von Hauptbevollmächtigten, für dieselben als Mitglieder in den Bundesrat eintreten.“⁸⁹⁾ Auch in der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 § 12 Abs. 2 werden die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrate erwähnt. „Die Reichsschuldenkommission besteht aus 6 Bevollmächtigten oder stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat . . .“⁹⁰⁾ Diese Vorschrift gibt also nicht die Grundlage für das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten, sondern hat dieses zur Voraussetzung.

a. Die geschichtliche Entwicklung der Zulassung von stellvertretenden Bevollmächtigten ist folgende. Die erste Geschäftsordnung des Bundesrates vom 27. Februar 1871 kennt diese Einrichtung noch nicht. Es ist hier nur von einer Vertretung im Ausschusse die Rede: „Die Bundesstaaten, auf welche die Wahl gefallen ist, ernennen die Mitglieder bezw. den Stellvertreter des Ausschusses aus ihren Bevollmächtigten.“⁹¹⁾ Im Jahre 1872 wurde diese Bestimmung erweitert⁹²⁾ und ein neuer § 19 eingefügt: „Stellvertretende Bevollmächtigte (§ 17) . . . können an den Beratungen des Bundesrates über die-

89) Vgl. Perels, Stellv. Bevollm., S. 255; Laband, Staatsr. I, S. 245 f., Reichsstaatsr., S. 63, Der Bundesrat in der D. Jur. Zeit, 16. Bd. 1911, Sp. 7 f.; v. Sehdel, Komm., S. 134; Bogels, S. 14 f.; Römer, S. 48 f.; M. Müller, S. 46 f. — Die Kleinstaaten bestellen zu stimmführenden Bevollmächtigten ihren Staatsminister, der aber nur bei wichtigeren Verhandlungen in Berlin anwesend sein kann, sodaß das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten für diese von großer praktischer Bedeutung ist. Die Mittelstaaten entsenden auch nur in die bedeutungsvolleren Sitzungen ihre leitenden Minister, sonst werden sie von ihren Gesandten in Berlin im Bundesrate vertreten.

90) In dieser Kommission werden die Bundesratsbevollmächtigten natürlich nicht als solche, sondern in besonderer amtlicher Eigenschaft tätig.

91) Geschäftsordnung des Bundesrats, Berlin 1871, § 17, Abs. 3.

92) § 17, Abs. 3 hatte jetzt folgenden Wortlaut: „Die Bundesstaaten, auf welche die Wahl gefallen ist, ernennen die Mitglieder bezw. die Stellvertreter des Ausschusses aus ihren Bevollmächtigten, oder den für die letzteren ernannten Stellvertretern.“ „Prot. für 1872, § 87.“

jenigen Gegenstände teilnehmen, bei deren Beratung im Ausschuß sie mitgewirkt haben.“ In der rev. Geschäftsordnung des Bundesrates wurde die Bestimmung über die stellvertretenden Bevollmächtigten am Eingang mit oben erwähntem Wortlaut aufgeführt.⁹³⁾

b. Zwischen v. Sehdel⁹⁴⁾ und Perels⁹⁵⁾ besteht eine Meinungsverschiedenheit darüber, ob die Ernennung von stellvertretenden Bevollmächtigten „mit der Verfassung vollkommen im Einklange“⁹⁴⁾ sei oder nicht.

Es wäre vielleicht richtiger gewesen, wenn das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten Aufnahme in die Verfassung gefunden hätte, da, wie Perels richtig ausführt, die Geschäftsordnung nur für die innerbundesrätlichen Angelegenheiten Bedeutung habe, nicht „für das Verhältnis zwischen Einzelstaaten und Bundesrat“. Man kann jedoch jetzt annehmen, daß die Grundlage für die Einrichtung gewohnheitsrechtlich gegeben ist;⁹⁶⁾ denn außer der dauernden und gleichförmigen Übung wird man die zweite Voraussetzung des Gewohnheitsrechts die *opinio iuris sive necessitatis* aller an dem Rechtsfall Interessierten unterstellen können. Es fragt sich aber hier, ob die Bildung des Gewohnheitsrechtes *praeter* oder *contra legem* erfolgt ist, was insofern bedeutsam sein könnte, weil von manchen Schriftstellern angenommen wird, daß im Bereich des öffentlichen Rechts Gesetze durch widersprechendes Gewohnheitsrecht nicht abgeändert werden können.⁹⁷⁾ Jedoch ist es hier nicht notwendig, die Streitfrage über die Macht des Gewohnheitsrechts näher zu untersuchen; denn es ist durch § 1 Geschäftsordn. m. B. nicht „von der Verfassung abweichendes Recht“⁹⁵⁾ geschaffen worden. Nach Art. 6 Reichs-

93) Seit 1872 werden in dem Bundesratsmitgliederverzeichnis des Reichsanzeigers (Nr. 72, nichtamtlicher Teil) auch die stellvertretenden Bevollmächtigten aufgezählt.

94) Sehdel, Komm., S. 134. Ebenso Dambitsch, S. 211; Arndt, Staatsr. S. 93, Komm., S. 102; Bogels, S. 15.

95) Perels, Stellv. Bevollm., S. 258.

96) Perels, Stellv. Bevollm., S. 266.

97) Vgl. über das Verhältnis von Gesetzes zum Gewohnheitsrecht auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts die bei G. Meyer, Lehrb., S. 53, U. 1 zusammengestellte Literatur.

verfaß. ist die Vertreterhöchstzahl der Bundesstaaten festgelegt worden. Wenn nun daneben noch stellvertretende Bevollmächtigte von seiten der Einzelstaaten ernannt werden, dann wird dadurch nicht, wenn auch die Gesamtzahl der Bevollmächtigten die Höchstzahl übersteigt, gegen Art. 6 Reichsverfaß. verstoßen, weil die stellvertretenden Bevollmächtigten gemäß § 1 Geschäftsordn. erst „bei Verhinderung von Hauptbevollmächtigten als Mitglieder in den Bundesrat eintreten“. ⁹⁸⁾ Daraus folgt, daß die stellvertretenden Bevollmächtigten als solche noch gar nicht Mitglieder des Bundesrates sind, sondern dies erst bei Verhinderung der Hauptbevollmächtigten werden, sodaß durch ihre Ernennung die Zahl der Bundesratsmitglieder nicht berührt wird. ⁹⁹⁾ Art. 6 Abs. 2 Reichsverfaß. hat aber nur Bundesratsmitglieder im Auge, was aus seiner Verbindung mit Abs. 1 hervorgeht.

Hiernach haben die Stellvertreter nur dann die rechtliche Stellung der Hauptbevollmächtigten, wenn sie diese vertreten. Falsch ist die Ansicht, es habe sich das Gewohnheitsrecht herausgebildet, daß der Bundesrat aus den Haupt- und stellvertretenden Bevollmächtigten bestehe, sodaß ihre Gesamtzahl die den einzelnen Staaten zugebilligte Stimmenzahl nicht übersteigen dürfe. Dies gilt nur für die Hauptbevollmächtigten, während Stellvertreter in unbeschränkter Anzahl ernannt werden dürfen, ohne daß dies rechtswidrig ist. Erst dann läge ein Verstoß gegen Art. 6 Reichsverfaß. vor, falls bei Verhinderung von Bevollmächtigten eine größere Anzahl von stellvertretenden Bevollmächtigten als Bundesratsmitglieder aufträten, mit a. W., nicht die Ernennung der stellvertretenden Bevollmächtigten, sondern die Vertretung der Hauptbevollmächtigten kann einen Verstoß gegen die Verfassung herbeiführen. Darum sagt Seydel ⁹⁴⁾ mit Recht: „Es besteht kein innerer Grund, warum es den Staaten, besonders jenen mit nur einer Stimme verwehrt sein soll, für den Fall der Behinderung ihres Gesandten Vorsee zu treffen.“ Zwar sagt § 4 Abs. 1 Geschäftsordn.: „Stellver-

⁹⁸⁾ In einem solchen Falle ist keine besondere Erklärung der Regierung oder des Hauptbevollmächtigten nötig, sondern bei dessen Verhinderung tritt die Stellvertretung von selbst in Kraft.

⁹⁹⁾ U. U. Laband, Jur. Zeit. Sp. 8, Staatsr. I, S. 246.

tretende Bevollmächtigte, welche nicht an die Stelle von Hauptbevollmächtigten getreten sind, können den Sitzungen des Bundesrats und der Ausschüsse anwohnen, ohne an den Beratungen teilzunehmen“; dadurch werden die stellvertretenden Bevollmächtigten aber nicht Mitglieder des Bundesrats, ihre Vollmacht berechtigt sie nicht dazu, an den Beratungen und noch weniger der Abstimmung teilzunehmen, sondern sie dürfen den Sitzungen zwecks ihrer Information nur „anwohnen“, d. h. ohne an den Verhandlungen und Beschlußfassungen sich aktiv zu beteiligen.¹⁰⁰⁾ Erst bei Verhinderung der Hauptbevollmächtigten treten sie vollständig in deren Rechte und Pflichten ein.

c. Die Sorge für die Vertretung der Bundesratsbevollmächtigten ist nicht, wie anfangs, so geregelt, daß für den Fall der Verhinderung eines bestimmten Bevollmächtigten ein bestimmter Vertreter ernannt wird,¹⁰¹⁾ sondern es werden außer den Hauptbevollmächtigten eine Anzahl von Stellvertretern bestellt. Es muß dann vorher von der Regierung des betr. Staates festgesetzt werden, in welcher Folge bei Verhinderung von Hauptbevollmächtigten die Stellvertreter in den Bundesrat einzutreten haben.¹⁰²⁾ Ist dies nicht geschehen, so wird von der Regierung oder vom Hauptbevollmächtigten im Falle der ihm hierzu übertragenen Befugnis ein Substitut zur Fortführung der Geschäfte bestimmt.

Die stellvertretenden Bevollmächtigten sind natürlich Vertreter der Einzelstaaten, nicht der Hauptbevollmächtigten, was

100) Vgl. Laband, Jur. Zeit. Sp. 8.

101) Hier lautet die dem Stellvertreter erteilte Vollmacht nicht abstrakt, sondern konkret. (Vgl. dagegen die jetzige abstrakte Ernennungsurkunde, wie Perels sie S. 264 f. wiedergibt.) So wurde auch früher in den Mitgliederverzeichnissen des Bundesrats der Name des Hauptbevollmächtigten mit dem Zusatz „in dessen Verhinderung“ angeführt, während seit 1873 (für Preußen seit 1878) das zusammengefaßte Verzeichnis der Hauptbevollmächtigten des Einzelstaats dem Verzeichnis der Stellvertreter des betr. Staats unter der Überschrift „in deren Abwesenheit“, später „Stellvertreter“ oder „Vertreter“ gegenübergestellt wird. (Vgl. Handbuch für das Deutsche Reich und Perels, Stellv. Bevollm., S. 263.)

102) Generelle Ressortstellvertreter sind abzulehnen, weil sie im Falle von Kompetenzstreitigkeiten eine schwere Gefahr für den ordentlichen Geschäftsgang des Bundesrats bilden würden. (Vgl. Vogels, S. 17.)

auch in ihrer Stellung zu den Absendestaaten zum Ausdruck kommt. Die Abstimmung der Stellvertreter ist demnach nicht eine solche der Hauptbevollmächtigten, sondern wirkt gerade wie deren Abstimmung direkt für und wider den Absendestaat.¹⁰³⁾

d. Der Hauptgrund für die Ernennung von stellvertretenden Bevollmächtigten liegt nicht, wie es gemäß dem Wortlaute der Geschäftsordnung scheinen könnte, in der Vertretung von verhinderten Hauptbevollmächtigten, sondern in der Schwierigkeit, die immer wachsenden Aufgaben im Bundesrate ordnungsmäßig und insbesondere fachverständlich zu erledigen. Die Geschäfte des Bundesrates waren mit der Zeit derartig mannigfaltig und verwickelt geworden, daß die Einzelstaaten vor die Wahl gestellt waren, entweder immerfort je nach den vorliegenden Geschäftsaufgaben die Bevollmächtigten umzuwechseln, was besonders bei den nur eine oder wenige Stimmen führenden Bundesgliedern nötig war, oder aber ständige Vertreter der Bevollmächtigten zu ernennen. Es werden besonders die Unterstaatssekretäre und Direktoren der Reichsämtler als stellvertretende Bevollmächtigte für die Bundesratsarbeiten herangezogen und als Fachspezialisten verwandt.

e. Auf diese Weise werden die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat nicht nur bei Verhinderung der Hauptbevollmächtigten tätig, sondern sie sind sonst gewissermaßen Hilfsarbeiter, ja in neuerer Zeit nehmen sie sogar neben den Hauptbevollmächtigten an den Bundesratsverhandlungen als Berichterstatter der Ausschüsse oder, um deren Anträge auseinanderzusetzen, teil, was aber gegen § 4 Abs. 1 Geschäftsordn. verstößt. Ihre Stellung hat sich überhaupt so verschoben, daß der Nachdruck nicht mehr auf dem „stellvertretend“ liegt, sondern daß sich praktisch der Unterschied zwischen Haupt- und stellvertretenden Bevollmächtigten immer mehr verwischt hat.¹⁰⁴⁾ So unterzeichnen letztere, wie aus den Bundesratsdruckfachen hervorgeht, Anträge sowohl ohne Hinzufügung ihrer Eigenschaft als Stellvertreter als auch manchmal zusammen mit den stimmführenden Bevollmächtigten.

103) Perels, Stellv. Bevollm., S. 264 f.; Bogels, S. 15.

104) Perels, Stellv. Bevollm., S. 265.

Trotzdem muß festgehalten werden, daß nur eine bestimmte Anzahl von Bundesratsmitgliedern ernannt werden können und an sich die Stellvertreter nicht Mitglieder des Bundesrates sind, sondern dies erst bei Verhinderung von Haupt Bevollmächtigten werden. Und auch in diesem Falle dürfen nur so viele von den stellvertretenden Bevollmächtigten zur Vertretung herangezogen werden, daß die in Art. 6 Reichsverfass. zugestandene Vertreterhöchstzahl nicht überschritten wird.¹⁰⁵⁾

f. Von der bisher erwähnten Vertretung von Bundesratsbevollmächtigten ist die persönliche Substitution der stimmführenden Bevollmächtigten, die ebenfalls nur in der Geschäftsordnung Erwähnung findet, zu unterscheiden. Die Reichsverfassung kennt die persönliche Substitution nur beim Reichskanzler, dem dieses Recht gemäß Art. 15 Abs. 2 in bezug auf Vorsitz und Geschäftsleitung zuerkannt worden ist.

„Jeder stimmführende Bevollmächtigte kann in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaats substituieren.“¹⁰⁶⁾ An sich würden die stimmführenden Bevollmächtigten dieses Recht nur haben, wenn ihnen die Regierungen der Absendestaaten das Recht zur Substitution verliehen hätten.¹⁰⁷⁾

105) Eine weitere Stütze für die Auffassung, daß die stellvertretenden Bevollmächtigten nicht zu den Bevollmächtigten im e. S., d. h. zu den Bundesratsmitgliedern gehören, findet sich in der Tatsache, daß eine generelle Ernennung von Stellvertretern für Reichsbehörden, deren Mitglieder ganz oder z. T. Bundesratsbevollmächtigte sein müssen, (so im Disziplinarhof [§ 91, Abs. 1 des Reichsbeamtengesetzes am ^{31. März 1873}
18. Mai 1907], Reichsschuldenkommission [§ 12, Abs. 2 der Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900] und Reichsversicherungsamt [§ 11, Abs. 3 des Gesetzes betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900]) anstelle von Hauptbevollmächtigten unstatthaft ist, trotzdem dies in der Praxis oft vorkommt. Perels a. a. O. S. 278 folgert daraus, „daß durch die Ernennung stellvertretender Bevollmächtigter für die Ernannten — außerhalb ihrer Stellung im Bundesrat und gegenüber dem Reichstag — die Rechtsstellung eines Bundesratsmitgliedes nicht begründet wird.“ Der eingeschobene Satz ist überflüssig, da dies auch sonst nicht der Fall ist. Es liegt also hier keine Ausnahme, sondern die Regel vor.

106) § 2, Abs. 2 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

107) Für den Frankfurter Bundestag herrschte der Brauch, daß die Vollmachten eine Substitutionsklausel enthielten. — Vgl. v. Seydel, Komm.,

Für die Ausübung des Substitutionsrechts gelten folgende drei Bedingungen: Der stimmführende Bevollmächtigte eines Einzelstaats muß verhindert sein,¹⁰⁸⁾ es muß dem Reichskanzler unverzüglich¹⁰⁹⁾ Mitteilung gemacht werden¹¹⁰⁾ und die Substitution gilt nur für eine Sitzung.¹¹¹⁾ „In der nächstfolgenden Sitzung kann nur ein Bevollmächtigter der Regierung dieselbe vertreten.“¹¹²⁾

§ 6. Die Beamten des Bundesrates.

Zur Unterstützung der Bevollmächtigten im Bundesrate läßt die Geschäftsordnung¹⁾ die Zuziehung von Beamten auch bei den Verhandlungen zu. In diesem Falle muß vorher dem Vorsitzenden des Bundesrates davon Anzeige gemacht und die Genehmigung der Versammlung eingeholt werden. An den Verhandlungen nehmen sie im allgemeinen nicht teil, doch können sie auf Verlangen des Bevollmächtigten, zu dessen Hilfe sie zugezogen sind, das Wort zur Erteilung von Auskunft erhalten.²⁾

§. 134; Römer, S. 51; Quersurth, S. 41; Bogels, S. 18. Diese sind der Ansicht, daß eine besondere Substitutionsbefugnis seitens der Einzelstaatsregierung vorliegen muß, was letzterer damit begründet, daß zwar die Geschäftsordnung ein Substitutionsrecht der stimmführenden Bevollmächtigten feststellen wolle, dazu aber nicht die Befugnis habe, „da der Vollmachtgeber, von dem einzsg und allein die Befugnis zur Übertragung der Vollmacht ausgehen kann, gar nicht in den Kreis der Rechtsbeziehungen, welche durch die Geschäftsordnung geschaffen werden, einbezogen ist.“ — Vgl. das beschränkte Substitutionsrecht der preußischen Bundesratsbevollmächtigten in ihrer Eigenschaft als preußische Beamte im A. V. R., Teil I, Titel 13, § 45.

108) § 2, Absf. 2, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

109) Nicht auf Grund „vorgängiger“ Mitteilung; f. Seydel, Komm., S. 134.

110) § 2, Absf. 2, S. 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

111) § 2, Absf. 2, S. 1 " " " "

112) § 2, Absf. 2, S. 2 " " " "

1) § 4, Absf. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

2) Vgl. v. Seydel, Komm., S. 135; Born, Staatsr. I, S. 154 f.

§ 7. Die Stimmenverteilung im Bundesrat.

Anders als in der Union und der schweizerischen Eidgenossenschaft, wo jeder Staat, der kleinste wie auch der größte, die gleiche Stimmenzahl bei der Gesamtregierung führt, ist nach Art. 6 Abs. 1 Reichsverf. eine Abstufung erfolgt, da bei der großen Verschiedenheit der deutschen Einzelstaaten an Macht und Größe eine wenigstens annähernde Berücksichtigung dieser tatsächlichen Verhältnisse geboten erscheinen ließ.¹⁾

I. Die Stimmenverteilung im Bundesrat steht nicht genau mit der Einwohnerzahl²⁾ oder dem Gebietsumfang der Einzelstaaten in Übereinstimmung, sondern ist ein Produkt der historischen³⁾ und politischen Verhältnisse. Der geschichtliche Zusammenhang zeigt sich noch klar in der Verfassung des Norddeutschen Bundes und in der mit Baden, Hessen und Württemberg vereinbarten Deutschen Bundesverfassung, wo ausdrücklich auf die Bestimmungen für das Plenum des früheren Deutschen Bundestages hingewiesen wird. Es hieß nämlich dort anstelle der Worte „unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt“,⁴⁾ folgendermaßen: „unter welchen die Stimmführung sich nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes verteilt.“⁵⁾ Zu dieser Fassung be-

1) Außerdem sind zum Ausgleich einigen Staaten Sonderrechte eingeräumt worden.

2) Diese ist so wenig berücksichtigt, daß z. B. zahlenmäßig Sachsen entsprechend seiner Bevölkerungsziffer ungefähr 100 Stimmen anstatt deren 4 führen müßte. So hat weiter Hamburg gegenüber Schwerin mit seinen 2 Stimmen nur eine Stimme, trotzdem seine Einwohnerzahl größer ist. Dasselbe Mißverhältnis besteht bei den übrigen Bundesgliedern. So geht auch bei den Staaten mit nur einer Stimme der Unterschied bis zum zehnfachen. Im allgemeinen kann man mit v. Mohl, S. 245 von einem umgekehrten Verhältnis der Stimmenzahl zu den Machtbestandteilen sehr wohl sprechen.

3) Es besteht hier eine Meinungsverschiedenheit zwischen Seydel, Jahrb. III, S. 281 f., v. Rönne, Staatsr. S. 199, Voening in Hirths Annalen 1875, S. 367 f. und Laband, Staatsr. I, S. 132, in Hirths Annalen 1874, S. 1510, ob hier nur ein historisches Motiv oder aber ein Rechtsgrundsatz für vorliegend zu erachten ist.

4) Art. 6, Abs. 1 Reichsverfassung.

5) Auf dem Frankfurter Bundestag hatten Oesterreich und die fünf Königreiche Preußen, Sachsen, Bayern, Hannover und Württemberg je 4,

merkte Fürst Bismarck:⁶⁾ „Wir legen darauf Wert, daß dieser jedenfalls unschädliche Zusatz beibehalten werde; daß daraus eine subsidiäre Geltung des früheren Bundesrechts deduziert werden könnte, muß ich entschieden in Abrede stellen. Gerade wenn es hier nicht ausdrücklich erwähnt und dennoch genau die Stimmenzahl des früheren Bundesplenums gewählt wäre, könnte man eher auf die Vermutung kommen, daß im allgemeinen das frühere Recht eine gewisse subsidiäre Bedeutung haben sollte. Aber gerade weil es hier und nirgends wieder ausnahmsweise angezogen ist, fehlt dieser Vermutung jeder Boden.“

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes enthielt insofern eine Änderung in der Stimmführung gegenüber dem Bundestag,⁷⁾ als Preußen die ehemaligen Stimmen der einverleibten Staaten Hannover (4), Kurhessen (3), Holstein Lauenburg (3), Nassau (2) und Frankfurt (1) zugerechnet wurden,⁸⁾ sodaß Preußen demnach 17 Stimmen führt.⁹⁾ Eine weitere Neuerung brachte der Zollvereinigungsvertrag des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten vom 8. Juli 1867,¹⁰⁾ indem

Baden, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Holstein und Luxemburg-Limburg je 3, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und Nassau je 2, die übrigen, worunter auch noch Liechtenstein war, je eine Stimme. (Vgl. die diesbezüglichen Bestimmungen der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, Art. 6. — Pr. G. S. S. 43). Die Gesamtstimmenzahl des weiteren Rats war zuerst 69, seit dem Zutritt Hessen-Homburgs 1817 70, zuletzt nur 64, die des engeren 17, davon 11 Virilstimmen für die größeren Staaten von Österreich bis Luxemburg, und 6 Kuriatstimmen für die kleineren. Das Institut der Kuriatstimmen bestand auch im altdeutschen Reichstage für die Reichsgrafen und Prälaten. Dagegen hatten die größeren Landesherrn im Fürstenkollegium des Reichstags eine mehrfache Stimme.

6) Sitzung des konst. Reichstags vom 26. März 1867, Sten. Ber. I, S. 350.

7) Diese Modifikation erforderte die historische Entwicklung nach Auflösung des Deutschen Bundes.

8) Art. 6, Abs. 1 Reichsverfass. des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Die Streichung der hier beigelegten überflüssigen Worte „mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt“ war bereits im konst. Reichstage angeregt worden, der dahingehende Antrag wurde aber zurückgezogen.

9) Dagegen hat Preußen für die Gebiete Ost- und Westpreußen, Posen und Schleswig keine besonderen Stimmen erhalten.

10) Zollvereinigungsvertrag Art. 8, § 1 (B. G. Bl. 1867, S. 81). Vgl. ferner § 4 des Vertrages vom 23. Nov. 1870 (B. G. Bl. 1871, S. 9).

Bayern im Zollbundesrat als Ersatz des freien Veto 6 Stimmen statt wie im ehemaligen Deutschen Bunde 4 zuerkannt wurden.¹¹⁾ Diese Begünstigung ist in die Reichsverfassung aufgenommen worden und stellt sich hier als ein Sonderrecht für Bayern dar.

Elsaß-Lothringen hatte früher keine, seit 1879 eine beratende Stimme im Bundesrate. Seit dem Gesetz vom 31. Mai 1911 Art. 1 erhielt es 3 Stimmen, indem es im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat gilt.¹²⁾

II. Es ergeben sich also¹³⁾ für Preußen 17 Stimmen; da es im ganzen 61 Stimmen gibt, so hat Preußen davon noch nicht $\frac{1}{3}$, sodaß seine Überstimmung durchaus möglich ist.¹⁴⁾ Wenn man bedenkt, daß zu Preußen viel mehr als die Hälfte an Bevölkerungszahl und Gebietsumfang des Deutschen Reiches gehört, so kann man den Protest des Abgeordneten Waldeck im verfassungsberatenden Reichstage am 9. März 1867¹⁵⁾ verstehen. Hiergegen beleuchtete Fürst Bismarck in der obenerwähnten Sitzung des konst. Reichstags vom 26. März 1867¹⁶⁾ die politischen Gründe, die eine Anknüpfung an historisch gegebene Verhältnisse wünschenswert erscheinen ließen, indem er, wie folgt, ausführte: „Jede Stimmverteilung dieser Art hat notwendig etwas Willkürliches. Sie so einzurichten, wie etwa im Reichstage, daß die Bevölkerung maßgebend wäre, ist hier natürlich eine Unmöglichkeit. Es würde dann auf Preußen eine solche Majorität entfallen, daß die übrigen Regierungen gar kein Interesse mehr hätten, sich daneben vertreten zu lassen. Es hat also notwendig ein Stimmverhältnis gewählt werden müssen, welches eine Majorität außerhalb der preußischen Vota zuläßt. Die hier vorliegende Verteilung hat einen ganz

11) Wegen dieser Modifikation ist der Hinweis auf die Verteilung der Stimmführung im Plenum der Bundesversammlung fallen gelassen worden. (Ebenso Laband, Staatsr., S. 132, in Girths Annalen 1874, S. 1511; Sehdel, Jahrb. III, S. 281; v. Rönne, Staatsr. I, S. 197; Dambitsch, S. 203 f.; Meher, Lehrb. I, S. 431.)

12) Art. 6a Reichsverfass.

13) Art. 6, Abs. 1 Reichsverfass.

14) Gemäß der Norddeutschen Bundesverfassung hatte Preußen 17 von 43 Stimmen.

15) Sten. Ber., S. 108.

16) Sten. Ber. I, S. 350.

außerordentlichen Vorzug, der namentlich, je mehr Spielraum der Willkür geboten ist, um so schwerer ins Gewicht fällt, nämlich denjenigen, daß die Regierungen sich darüber geeinigt haben, was für einen anderen nicht so leicht zu erreichen sein wird. Warum haben sie sich darüber geeinigt? — weil hier zwar eine auch willkürliche Verteilung vorliegt, die aber 50 Jahre alt ist, und an die man sich 50 Jahre lang gewöhnt hat. Es hat in den Wünschen der Regierung gelegen, daß diesen Motiven gerade Ausdruck gegeben werde, daß sie deshalb, weil dieses Stimmenverhältnis ein hergebrachtes ist, schon in rechtlicher Geltung bestanden hat, ihm beigetreten sind, nicht aber deshalb, weil sie hierin gerade eine richtige Verteilung nach Macht, Einfluß und Bevölkerung gesehen haben.“¹⁷⁾

In dieser Stimmverteilung liegt aber auch ein Schutz für die Einzelstaaten, die eine unbegrenzte Erweiterung der Reichskompetenz gemäß Art. 78 Reichsverfass. verhindern und so ihre Selbständigkeit erhalten können. Natürlich führt die geringe Berücksichtigung der Bevölkerungsziffern bisweilen zu eigenartigen Resultaten. So lehnten im Jahre 1879 30 Stimmen, die eine Bevölkerung von $7\frac{1}{2}$ Millionen vertraten, den Antrag von 28 Stimmen, die einer Bevölkerungsziffer von über 33 Millionen entsprachen, ab.¹⁸⁾ Im allgemeinen sind aber solche Unzuträglichkeiten nicht hervorgetreten.¹⁹⁾

Bayern führt, wie oben erwähnt, 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle anderen Staaten je 1 Stimme. Dazu kommt noch Elsaß-Lothringen mit 3 Stimmen, sodaß die Gesamt-

17) Ähnliche Gedanken entwickelte Fürst Bismarck später in der Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses am 11. Dez. 1867, Sten. Ber., S. 337.

18) Es handelte sich hier um den Entwurf des Reichstempelabgabengesetzes, wo die Stempelabgabe für Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen abgelehnt wurde.

19) Die zahlenmäßige Wertung der Stimmen läßt sich übrigens praktisch meistens nicht aufrechterhalten; denn abgesehen von seinen verschiedenen Sonderrechten bezüglich seiner Stimmführung im Plenum und seiner Vertretung in den Ausschüssen, besitzt Preußen gegenüber den übrigen Bundesstaaten ein natürliches, der geschichtlichen Entwicklung folgendes Übergewicht, das politisch bedeutsam, formal-juristisch jedoch nicht in die Erscheinung tritt.

zahl der Stimmen 61 beträgt. Bei Abgabe sämtlicher Stimmen beträgt die einfache Mehrheit demnach 31.

III. Es ist nunmehr die Stellung Elsaß-Lothringens zum Bundesrate genauer zu untersuchen. Gemäß Art. 6 Abs. 1 Reichsverfass. sind nur die Mitglieder des Bundes, d. h. die Bundesstaaten berechtigt, Vertreter zum Bundesrate zu entsenden. Aus diesem Grunde hatte das Reichsland Elsaß-Lothringen als Provinz und unselbständiger Gebietsteil des Reiches²⁰⁾ keine, seit 1879²¹⁾ beratende Stimmen im Bundesrat. Die zu diesem Zweck ernannten 4 Kommissare „können im Verlaufe der Diskussion eines auf die Tagesordnung gesetzten Gegenstandes Anträge stellen, auch mit Referaten beauftragt werden.“²²⁾

Als Hauptgrund, weshalb durch das Gesetz von 1879 Elsaß-Lothringen keine beschließende Stimme gegeben wurde, hat Fürst Bismarck bei der Beratung dieses Gesetzes²³⁾ angegeben, daß durch die Erteilung einer solchen Stimme nur die preußische Stellung im Bundesrate gekräftigt würde. Dieselbe Ansicht begründete Fürst Bülow²⁴⁾ folgendermaßen: „Es entsteht zunächst die Frage, durch welche Instanz die elsass-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten ernannt werden sollen. Die Wahl derselben durch den Landesauschuß erscheint im Hinblick auf die die Organisation des Bundesrats regelnden Bestimmungen des Art. 6 Reichsverfass. ausgeschlossen. Ihre Ernennung durch den Kaiserlichen Statthalter würde dagegen dazu führen,

20) Dies ist der staatsrechtliche Charakter Elsaß-Lothringens, weil es keine Verfassung auf Grund eines Reichsgesetzes erhalten hat, welche auch kraft diesem fortbesteht.

21) Reichsges. betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879, § 7 (R. G. Bl. S. 166): „Zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung, sowie der Interessen Elsaß-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung können durch den Statthalter Kommissare in den Bundesrat abgeordnet werden, welche bei dessen Beratungen über diese Angelegenheiten teilnehmen.“ Vgl. Geschäftsordn. f. d. Bundesrat § 5, Abs. 1, S. 1.

22) § 5, Abs. 1, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

23) Reichstagsitzungen vom 21. und 27. März 1879; Sten. Ber. Z. 565a und 669 f.

24) Reichstagsitzung vom 15. März 1905, Sten. Ber., S. 5264a.

den Einfluß Preußens im Bundesrat über die Absichten der Reichsverfassung hinaus zu mehren und damit das Verhältnis Preußens zu den anderen Bundesstaaten in einer für die letzteren ungünstigen Weise zu verschieben.“

1. Durch das Reichsgesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911²⁵⁾ wurde zunächst durch Art. II § 27 ein großer Teil des Gesetzes vom 4. Juli 1879, darunter auch § 7, aufgehoben; dann wurde durch Art. I in die Reichsverfassung ein neuer Artikel 6a eingeschaltet. Hierdurch erhält Elsaß-Lothringen, solange die Vorschriften in Art. II § 1, § 2 Abs. 1 und 3 des Gesetzes vom 31. Mai 1911 in Kraft sind, also solange der Kaiser die Staatsgewalt ausübt und an der Spitze der Landesregierung ein vom Kaiser (unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers) ernannter Statthalter steht, der die Bevollmächtigten zum Bundesrate ernennt und instruiert,²⁶⁾ d. h. solange Elsaß-Lothringen Reichsland ist,²⁷⁾ drei beschließende Stimmen im Bundesrate. Diese haben aber nicht die Vollkraft der übrigen Bundesratsstimmen, sondern nach Art. 6a Abs. 2 Reichsverfass. werden sie nicht bei Verfassungsänderungen und auch nicht in den Fällen mitgezählt, wenn die Präsidialstimme, die Stimme Preußens, „nur durch den Zutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder im Sinne des Art. 7 Abs. 3 den Ausschlag geben würde.“ Durch diese Einschränkung sollte die Befürchtung einer Mehrung der preußischen Macht im Bundesrate aus dem Wege geräumt werden. Dies ist aber nur zum Teil erreicht worden; denn in allen anderen Fällen, wo die elsäß-lothringischen Stimmen gezählt werden, führen sie notwendigerweise zu einer Vermehrung der preußischen Stimmen, da der Statthalter außer seiner Stellung als Instruktor der reichsländischen Stimmen

25) R. G. Bl. S. 225; Entwurf mit Motiven des Gesetzes in den Drucksachen des Reichstags 1909/11, Nr. 585, Sten. Ber., S. 4157 f. und 7035 f.

26) Folgerichtig müßte dies eigentlich Aufgabe des Kaisers sein, während dem Statthalter die Gegenzeichnung zustände. Diese Befugnis ist ihm aber durch Reichsgesetz genommen und dem Statthalter übertragen, sodaß in einem solchen Falle der reichsländische Staatssekretär gegenzeichnet.

27) Laband, Staatsr. II, S. 239.

ein kaiserlicher Beamter ist, der im Sinne des Kaisers und damit Preußens Politik treiben wird und der Kaiser die Stimmen Elsaß-Lothringens nicht in einem andern Sinne wie als König von Preußen abgeben lassen wird. Dies sollte aber gerade durch die Übertragung des Ernennungs- und Instruktionsrechts an den Statthalter vermieden werden, aber ohne Erfolg. Im übrigen ist durch die einschränkende Bestimmung des Art. 6a Reichsverfass. die Wirkung der reichsländischen Bundesratsstimmen fast ganz aufgehoben.

2. Der Art. 6a Reichsverfass. ist in Kraft seit 1. September 1911.²⁸⁾ Laband²⁹⁾ nennt ihn mit Recht „prinzipwidrig und unlogisch“, jedoch entspricht er jedenfalls den praktischen Bedürfnissen, die durch theoretische Bedenken nicht beeinträchtigt werden dürfen. Veränderungen des Art. 6a Reichsverfass. erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz im Wege des Art. 78 Abs. 1.³⁰⁾

3. Elsaß-Lothringen ist auch durch das Gesetz von 1911 kein Bundesstaat geworden;³¹⁾ es gilt nach Art. 6a Abs. 3³²⁾ nur in bestimmten Fällen als Bundesstaat, dagegen hat es aber weder Mitgliedschafts- noch Sonderrechte.³³⁾

IV. Der Akzessionsvertrag vom 18. Juli 1867,³⁴⁾ den die Fürstentümer Waldeck und Pyrmont aus finanziellen Rücksichten mit Preußen abschlossen, hat dem Fürsten von Waldeck nicht das Recht entzogen, einen Bevollmächtigten zum Bundesrate zu entsenden und zu instruieren³⁵⁾ Gemäß diesem Staatsvertrage hat Preußen vom 1. Januar 1868 ab auf 10 Jahre

28) R. G. Bl. 1911, S. 885.

29) Laband, Staatsr. II, S. 235 f. U. U. Arndt, Komm., S. 105.

30) Nicht des Abs. 2.

31) U. U. der frühere Staatssekretär Graf Posadowsky. Dagegen sagt Laband: „Elsaß-Lothringen war zu keiner Zeit ein Staat.“

32) Vgl. dazu Art. 5 GGVB.

33) Vgl. Arndt, Staatsr. S. 70, Komm. S. 105; Laband, Staatsr. II, S. 235 f.; Bruck in Hirths Annalen 1911, S. 793.

34) Preuß. G. S. 1868, S. 1.

35) Ebenso Arndt, Staatsr., S. 70, 90; Dambitsch, S. 201 f., 208. Vgl. die Erklärungen des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses vom 11. Dez. 1867, sten. Ber., S. 336—339, 341 und 344.

die innere Verwaltung der Fürstentümer übernommen. Ausgenommen ist aber die Verwaltung, welche dem Fürstlichen Konsistorium in seiner Eigenschaft als Oberkirchenbehörde zusteht, sowie das Stift Schaaken. Preußen unterstehen auch die Reichsfinanzen (ausgenommen die des Konsistoriums) und der König von Preußen ist Inhaber der vollen Staatsgewalt, soweit diese die innere Verwaltung betrifft; doch übt er diese im Namen des Fürsten von Waldeck und entsprechend der Verfassung und den Gesetzen der Fürstentümer aus. Der Fürst hat die wesentlichen Souveränitätsrechte behalten, so die Vertretung des Staates nach außen, das Begnadigungs- und das Zustimmungsrecht zu Verfassungsänderungen und Gesetzen, letzteres aber nicht bezüglich der Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden. Sein Vertretungsrecht nach außen übt der Fürst durch einen vom König von Preußen ernannten Landesdirektor und unter dessen Verantwortlichkeit aus. Die Vertretung nach außen umfaßt auch das Recht, einen Vertreter im Bundesrate zu ernennen, sodaß diese Befugnis dem Fürsten von Waldeck verblieben und nicht auf Preußen übergegangen ist.³⁶⁾

Der Afzessionsvertrag wurde am 24. November 1877 unter Ausdehnung auf Stift Schaaken um 10 Jahre und am 2. März 1887³⁷⁾ auf unbestimmte Zeit, jedoch mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren, verlängert.

V. Von dem im vorigen Abschnitt behandelten Fall einer Beschränkung der staatlichen Selbständigkeit eines Bundesgliedes

36) Fürst Bismarck bemerkte in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 11. Dezember 1867, Sten. Ber. I, S. 392 bezüglich eines etwaigen Wegfalls der Waldeck'schen Stimme: „Die Einverleibung Waldeck's würde der Bundesgesetzgebung bedürfen; das wird ohne weiteren Beweis einleuchten, wenn ich darauf aufmerksam mache, daß die Waldeck'sche Stimme und deren Bezeichnung, sowie die bisherige Stimmenzahl ein integrierender Teil der Bundesverfassung bilden, daß also, um einer dieser Stimmen verschwinden zu lassen, eine Änderung der Bundesverfassung unvermeidlich wäre“ und S. 394 „daß Waldeck eine Stimme habe und führe, ist das Recht aller, und sie kann ihm nicht ohne denjenigen Modus der für die Verfassungsänderungen vorgeschrieben ist, genommen werden. Daß Waldeck die Stimme ruhen lasse, steht allerdings jeden Tag im Belieben des Fürsten, aber einen bindenden Vertrag darüber abzuschließen, das würde nichtig sein.“

37) Preuß. G. S. 1887, S. 177.

und deren Einfluß auf die Stimmführung im Bundesrate ist eine Veränderung der Stimmenverteilung durch Reichsgesetz zu unterscheiden. Die Frage, welche Voraussetzungen hierfür durch die Verfassung gegeben sind, ist in der staatsrechtlichen Literatur verschieden beantwortet worden. Die Meinungsverschiedenheit hierüber beruht auf der auseinandergehenden Beurteilung des Rechts der Einzelstaaten auf eine oder mehrere Bundesratsstimmen. Eine Anzahl Schriftsteller vertritt die Ansicht, daß hier ein Sonderrecht aller Bundesglieder, das ihnen ohne ihren Willen gemäß Art. 78 Abs. 2 Reichsverfass. nicht entzogen werden könne, vorliege; denn hier treffe die Voraussetzung des genannten Artikels zu, daß nämlich bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind. Andere sind für eine Beschränkung des Begriffs der Sonderrechte auf einzelne Bundesstaaten. Wieder andere nehmen an, daß es sich bei einer Änderung des Stimmenverhältnisses im Bundesrate nur um eine Verfassungsänderung handele, die nach Art. 78 Abs. 1 zu regeln sei, und zwar eine qualifizierte Mehrheit von 14 Stimmen, nicht aber die Zustimmung des fraglichen Staates erfordere.

§ 8. Die Ausübung des Stimmrechts.

I. „Es kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.“¹⁾ Diese Bestimmung entspricht dem Charakter der Bundesratsbevollmächtigten, die nur ausführende Organe ihrer Absendestaaten und an die ihnen erteilten Instruktionen gebunden sind. So kommt in der Abstimmung im Bundesrate nicht die subjektive Ansicht des Bevollmächtigten, sondern der objektive Staatswille des Einzelstaates zum Ausdruck. Nicht die Vertreter selbst stimmen nach freier Ueberzeugung, sondern die Bundesglieder stimmen durch sie, sodaß, da es als unmöglich erscheint, daß ein Staat als einheitliche Persönlichkeit gleichzeitig zwei oder mehr sich widersprechende Willen habe,²⁾ die Stimmen eines Staates, der mehrere Stimmen und mehrere Bevollmächtigte hat, auch stets

1) Art. 6, Abs. 2 Reichsverfass.

2) Laband, Staatsr. I, S. 243; ebenso Schulze, Lehrb. II, S. 50.

nur einheitlich für oder wider die eingebrachten Anträge abgegeben werden können.³⁾ So hat im Grunde genommen jeder Staat nur eine Stimme, die einheitlich abgegeben, aber verschieden bewertet wird, wie z. B. die Stimme des größten Territoriums, Preußen, siebenzehnfach zählt, während dagegen die der 17 kleinsten Staaten nur einfach berechnet wird. Die in Art. 6 Abs. 1 Reichsverfass. angegebenen Zahlen bezeichnen lediglich den rechtlichen Wert der einzelnen Stimmen.

II. Dem Reiche gegenüber entspricht die Ausübung des Stimmrechts im Bundesrate nicht die verfassungsmäßige Rechtspflicht der Einzelstaaten, dieses Recht auch auszuüben.⁴⁾ In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages befand sich zwar ein mittelbarer Zwang zur Beteiligung an der Abstimmung insofern, als die Stimme des Bundestagsgesandten, der im Verhinderungsfalle entweder keinen andern Gesandten substituiert und dies dem Vorsitzenden nicht angezeigt hatte oder ohne von der Bundesversammlung für genügend erkannten Grund sich der Abstimmung enthielt, zur Vervollständigung der Mehrheit oder Einstimmigkeit gezählt wurde. Eine derartige Bestimmung ist in das heutige Reichsrecht nicht übernommen worden, wo jeglicher, auch indirekter Zwang, zur Ausübung des Stimmrechts fehlt. Dies ergibt sich schon in-

3) Einander sich widersprechende Stimmen mehrerer Vertreter eines Bundesstaates sind daher ohne Wirkung und bei der Abstimmung nicht mitzuzählen. (Art. 7, Abs. 3, S. 2 Reichsverfass. — Vgl. Arndt, Staatsr., S. 94; v. Sehdel, Komm., S. 133; Reincke, Komm., S. 136.) Praktisch kommt der Fall nicht in Betracht, da es natürlich ausgeschlossen ist, daß eine Regierung ihre Stimmen verschieden instruiert.

4) So Meyer, Lehrb., S. 431; Reincke, Komm., S. 136; v. Sehdel, Komm., S. 135, Jahrb. III, S. 280; Kliemke, S. 20; Loening, S. 61; Westphal, S. 74; Dambitsch, S. 245; Arndt, Staatsr., S. 93 f.; Sauter, S. 20; Laband, Staatsr. I, S. 240—42, Reichsstaatsr., S. 62. U. U. Herweggen, S. 44 f.; F. Müller, S. 29; Reincke, Der alte Reichst. u. der neue B., S. 30; Born, Staatsr. I, S. 157, der im äußersten Fall sogar eine Bundesexekution gemäß Art. 19 für zulässig erachtet. Es liegt aber keine „verfassungsmäßige Bundespflicht“ vor, sonst hätte sie die Reichsverfassung den Bundesgliedern ausdrücklich und klar auferlegen müssen. Auch wäre bei vorliegendem Exekutionsrecht, bei einem solchen unmittelbaren Zwang, das heutige Reichsrecht weiter gegangen als das Recht des Deutschen Bundes, was nicht anzunehmen ist, sondern erst bewiesen werden müßte.

direkt aus der Bestimmung der Verfassung über nichtvertretene Stimmen. „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen“) werden nicht gezählt.““) Die Unterlassung der Teilnahme an den Verhandlungen und Beschlüssen des Bundesrates hat demnach vielleicht politische,“) aber keinerlei Rechtsnachteile zur Folge.“) Art. 7 enthält als einzige Konsequenz der Nichtvertretung oder -instruktion“) den Nachteil für den betr. Staat, daß seine Stimme nicht gezählt, also weder den Antragstellern noch ihren Gegnern angerechnet wird. Aus dieser Bestimmung folgt aber weiter, daß kein Bundesratsmitglied unter Hinweis auf seine Instruktionslosigkeit eine Vertagung der Abstimmung verlangen kann, und zwar deshalb, weil die Instruktionserteilung an die Bundesratsbevollmächtigten lediglich eine innere Angelegenheit der Einzelstaaten ist und das Reich nicht berührt. Die Vorschrift des Art. 7 Abs. 3 will aber nicht besagen, daß auf Grund der Worte „nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt“ der Bundesrat das Recht oder die Pflicht habe, die

5) Allerdings muß hier vorausgesetzt werden, daß die Bevollmächtigten hinreichend Zeit zur Einholung der Instruktion hatten.

6) Art. 7, Abs. 3, S. 2 Reichsverfass.; § 6, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Hierdurch wird eine absichtliche Verschleppung der Geschäfte durch Fernhaltung oder Nichterteilung ausreichender Instruktion, wie sie auf dem Reichstage zu Regensburg oft beliebt wurde, unmöglich gemacht.

7) Deshalb wird schon ihr eigenes Interesse die Einzelstaaten zur Beteiligung, wenigstens in wichtigen Angelegenheiten, veranlassen.

8) Laband, Staatsr. I, S. 241 weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß, ebenso wie für die Staaten für die Reichstagsmitglieder, wohl eine politische, ethische Pflicht, aber keine Rechtspflicht bestehe, an den Arbeiten des Bundesrates bezw. des Reichstages teilzunehmen, weil der einzelne Staat ebenso wie der einzelne Abgeordnete kein Reichsorgan ist und nicht das Recht, und demgemäß die Pflicht hat, für das Reich zu handeln. — Auch Bismarck hat bei Gelegenheit der Besprechung des Waldeck'schen Abzessionsvertrags in der Sitzung des preussischen Abg.-Hauses am 11. Dez. 1867, Sten. Ver., S. 841 erklärt, daß der Fürst von Waldeck seine Bundesratsstimme ruhen lassen könne.

9) Es sind hier vier Fälle denkbar: a. es ist ein Bundesratsbevollmächtigter nicht ernannt worden, b. ein Bundesratsmitglied findet sich nicht zur angesagten Sitzung ein, c. ein Bevollmächtigter erklärt, für die Abstimmung keine Instruktion erhalten zu haben oder d. er erklärt, dahin instruiert zu sein, sich der Abstimmung zu enthalten.

Instruktion eines mitstimmenden Bevollmächtigten auf ihren Bestand hin nachzuprüfen, als ob wegen fehlender Instruktion dessen Stimme auch bei Abgabe nicht in Betracht käme,¹⁰⁾ sondern nicht instruierte Stimmen werden mitgezählt, wenn sie mitstimmen.¹¹⁾

Ob die Landesregierung innerhalb des Einzelstaates verpflichtet ist, für dessen Vertretung im Bundesrate und für die Instruktion ihrer Bevollmächtigten zu sorgen, richtet sich nach dem dort geltenden Landesstaatsrecht. Hiernach ist es wohl eine selbstverständliche Pflicht jeder Einzelstaatsregierung die Rechte, die ihr in bezug auf die Vertretung ihres Staates im Bundesrate zustehen, auch auszuüben. Es ist hier dasselbe zu sagen, was schon bei der Instruktionsertheilung der Bundesratsbevollmächtigten bemerkt worden ist. Ein Minister, der die Ernennung bzw. ausreichende Instruierung eines Bundesratsvertreter's verabsäumte, würde seine Pflichten in der Führung der Regierungsgeschäfte in gröblicher Weise verletzen und im Wiederholungsfalle seinen Staat schwer schädigen. Dabei würde er sich persönlich innerhalb des Einzelstaates, möglicherweise sogar strafrechtlich, je nach den betr. Einzelstaatsgesetzen verantwortlich machen.¹²⁾ Dem Recht einer Regierung, die Bevollmächtigten zum Bundesrat zu ernennen, steht also vom einzelstaatlichen Standpunkt aus betrachtet, die Pflicht dazu

10) Vgl. Sehdel, Komm., S. 146, Jahrb. III, S. 277.

11) Vogels, S. 22 f. ist der Ansicht, daß die Nichtinstruierung innerhalb des Bundesrates insofern Bedeutung habe, als der Vorsitzende auch dann, wenn der Bevollmächtigte nicht selbst erklärt hat, nicht instruiert zu sein, dessen Stimme nicht mitzählen dürfe. Dabei gibt er selbst zu, daß eine Prüfung dann, wenn der Bevollmächtigte seine Instruierung erklärt, überflüssig sei. Hierdurch nimmt er selbst tatsächlich seine Behauptung zurück und stellt sich auf den hier vertretenen Standpunkt, daß nämlich die Nichtinstruktion nur dann von Bedeutung ist, wenn der Bevollmächtigte sie erklärt.

12) Vgl. z. B. das badische Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 20. Februar 1868, § 67a. — Auch der Träger der Landesgewalt würde seine Pflicht gegen den Staat verletzen, wenn er keinen Bundesratsvertreter ernennen und instruieren würde oder wenn er verhinderte, daß ein solcher vom zuständigen Minister ernannt und instruiert würde. Wegen seiner Unverantwortlichkeit kann er jedoch dieserhalb nicht haftbar gemacht werden.

gegenüber, weil es sich hier um einen wichtigen Teil der Regierungstätigkeit handelt, der mit entsprechender Sorgfalt wahrzunehmen ist.

§ 9. Vorverhandlungen.

Ehe auf die Konstituierung des Bundesrates und die Geschäftserledigung in den Sitzungen selbst näher eingegangen wird, ist es notwendig, einer Einrichtung zu gedenken, welche durch die Verfassung nicht sichtbar gemacht worden ist, das ist die Einrichtung von Gesandtschaften zwischen den Deutschen Bundesstaaten. Diese scheinen dem bundesstaatlichen Charakter des Deutschen Reiches zu widersprechen, und sind als ein Überbleibsel der Ehrenrechte der Landesherren zu betrachten. Diese Gesandtschaften haben nun nicht nur die gegenseitigen Interessen der Höfe und der dynastischen Familienbeziehungen wahrzunehmen, sondern sie haben heute, weshalb sie auch hier erwähnt werden, eine staatsrechtlich bedeutende Stellung insofern erhalten, als sie die Beziehungen zwischen Kaiser und Reichskanzler einerseits und den Regierungen der Bundesstaaten andererseits unterhalten. Sene wirken durch ihre preußischen Gesandten besonders auf die Abstimmung im Bundesrate ein. Hierdurch wird es ermöglicht, daß die Bundesratsverhandlungen und -beschlußfassungen zu einer Formsache werden, indem die wirkliche Einigung der Bundesstaaten vor den Verhandlungen im Bundesrate liegt.¹⁾ Dabei wird auch eine Majorisierung eines Teiles der Bundesglieder vermieden. Diese Vorverhandlungen empfehlen sich auch schon aus dem Grunde, weil einerseits Arbeitersparnis damit verbunden ist, da eine Einigung oder Nichteinigung über einen Gesetzesentwurf schon vor seiner Ausarbeitung zustandekommt, ehe er vielleicht mehrmals abgeändert worden ist und später doch abgelehnt wird. Andererseits muß man aber sagen, daß solche vorbereitenden Verhandlungen schon durch die Art ihrer Erledigung durch Schriftwechsel und diplomatischen Verkehr zwischen den Einzelregierungen, wobei dazu noch die endgültige Stellungnahme

1) Vgl. Laband, Der Bundesrat in der Jur. Zeit. 1911, Nr. 1, Sp. 3—5; Dambitsch, S. 211; Koesler, S. 18.

vorbehalten wird, zeitraubend sind und die Erledigung der Vorlagen leicht verzögern können.²⁾

Aus dieser Gestaltung folgt mit Notwendigkeit eine Minderung der bundesrätlichen Tätigkeit und ihrer Bedeutung in Fragen der Gesetzgebung und der Politik des Reiches. Die Abstimmung im Bundesrate ist zwar durch die Verfassung vorgeschrieben und wird auch vorgenommen, aber sie ist politisch bedeutungslos, weil die Bevollmächtigten nach der ihnen erteilten Instruktion gemäß der erfolgten Übereinstimmung ihrer Auftraggeber stimmen müssen. So werden auch die Diskussionen im Bundesrate überflüssig, höchstens daß Veränderungen der Fassung u. s. w. hier noch angeregt werden oder die Abstimmungen motiviert werden können.

Auf diese Weise liegt das Schwergewicht heute auf der Vorbereitung der Abstimmung, auf der gegenseitigen Beeinflussung der Bundesstaaten untereinander. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Parlament, prägt sich hier aber weniger stark aus, weil die einzelnen Fraktionen eine schon vorher festgelegte Politik verfolgen und wegen ihrer politischen Gegnerschaft zu gütlichen Übereinkommen auf Grund vorheriger wechselseitiger Einwirkung weniger geneigt sind als die Regierungen der Bundesglieder.³⁾

Die Vorverhandlungen sind natürlich geheim, sodaß nur sehr selten Mitteilungen davon an die Öffentlichkeit kommen.⁴⁾

§ 10. Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrates.

I. Der Bundesrat ist reichsverfassungsmäßig keine ständige, sondern eine nach Bedürfnis auf Berufung zusammentretende Versammlung. Dem Kaiser allein steht das Recht und in den

2) Vgl. die Ausführungen des Staatssekretärs des Innern Graf v. Posadowsky-Wehner in der Sitzung des Reichstags vom 13. April 1907, Sten. Ber. I, S. 738 B.

3) Vgl. Fürst Bismarck im Reichstage am 16. März 1869, Sten. Ber., S. 92.

4) Eine derartige Geschäftserledigung fand sich schon im altdeutschen Reichstage, und zwar in der Form der Verhandlungen zwischen Kaiser und Kurfürsten.

Fällen der Art. 13, 14 Reichsverfass. auch die Pflicht zu, ihn zu berufen; ferner hat er die Befugnis, ihn zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.¹⁾ Die Bundesratsmitglieder können sich auch ohne kaiserliche Berufung insgesamt oder einzeln zwecks Besprechungen versammeln. Die auf diese Weise gefaßten Beschlüsse sind aber keine Bundesratsbeschlüsse, weil eine derartige Versammlung nicht der Bundesrat im Sinne der Reichsverfassung ist, der sich nicht aus eigener Initiative versammeln kann, sondern nur ein politischer Verein, der dem Vereins- oder Versammlungsrecht untersteht. Das Kollegium mit den Rechten des Bundesrates wird zeitlich begrenzt durch die Eröffnung und die Vertagung oder Schließung. Ein Beschluß, der außerhalb dieser Termine gefaßt ist, trotzdem aber den Anspruch erheben würde, ein Bundesratsbeschluß zu sein, wäre verfassungswidrig und daher nichtig.

II. Die Rechte des Kaisers gemäß Art. 12 stehen diesem in seiner Eigenschaft als Deutscher Kaiser, und nicht als König von Preußen zu. Dies zeigt sich darin, daß die kaiserlichen Verordnungen betr. die Einberufung des Bundesrates und des Reichstages im Namen des Reiches, nicht im Namen der verbündeten Regierungen²⁾ erlassen werden.³⁾ Trotzdem das Deutsche Reich keine Monarchie und der Kaiser nicht der Souverän des Reiches ist, erhält er durch Art. 12 Aufgaben zugewiesen, wie sie sonst einem Monarchen in der konstitutionellen Monarchie zustehen, wenn auch seine diesbezüglichen Rechte durch andere Verfassungsvorschriften stark eingeschränkt sind. Und doch handelt es sich hier nicht um eine erste Kammer, sondern um den Repräsentanten der monarchischen Rechte im Reichsorganismus, um den Vertretungskörper des Trägers der Reichsstaatsgewalt; nichtsdestoweniger hat der Kaiser die

1) Art. 12 Reichsverfassung. — Dagegen kann eine Auflösung des Bundesrats seinem Wesen nach nicht stattfinden.

2) S. z. B. RGBl. 1903, S. 289; 1905, S. 763; 1907, S. 25; 1909, S. 341. — Vgl. Arndt, Komm., S. 138; Dambitsch, S. 309; Hirths Annalen IV, S. 317, V S. 1045. U. U. Senzel, Komm., S. 168.

3) Zu erwähnen ist hier noch, daß in diesen Verordnungen der Reichskanzler gewöhnlich ausdrücklich beauftragt wird, den Zusammentritt beider Körperschaften vorzubereiten.

Tätigkeit des Bundesrates zu veranlassen und zu unterbrechen,⁴⁾ Befugnisse, wie sie sonst das höchste monarchische Recht gegenüber einer Volksvertretung darstellt.

III. Berufung ist Aufforderung an den Bundesrat, sich am Tagungsorte zu versammeln. Seit dem Jahre 1883⁵⁾ ist der Bundesrat entgegen dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Periodizität ein ständiges Kollegium geworden, sodaß eine Berufung und Schließung nicht mehr stattgefunden hat.⁶⁾ Der Grund liegt in der starken Anschwellung der Bundesratsgeschäfte, sodaß die Unterbrechungen der Sitzungen nur noch den Charakter von Ferien von unbeschlossener Dauer hatten. Begünstigt wurde diese Entwicklung dadurch, daß die Gesandten der außerpreussischen Bundesstaaten am preussischen Hofe aus praktischen Gründen vielfach zugleich⁷⁾ stimmführende Bundesratsbevollmächtigte sind, sodaß wenigstens ein Teil der Bundesratsmitglieder am Bundesratssitze seinen dauernden Wohnsitz hat. Zu dieser praktischen Verfassungsänderung ist jedoch zu sagen, daß es dem Kaiser auch jetzt noch freisteht, diese Entwicklung zu unterbrechen und den Bundesrat zur periodischen Geschäftserledigung zurückzuführen.⁸⁾

a. Ein Widerspruch, besonders Art. 13 Reichsverfass. gegenüber, liegt bei wörtlicher Interpretation der Verfassungsbestimmungen bei der Permanenz des Bundesrates allerdings vor, aber der Zweck der Vorschriften ist insofern doch erfüllt, als

4) Hierdurch wird jedoch der Bundesrat dem Kaiser nicht untergeordnet, da er durch diesen nicht geschaffen, sondern nur in Tätigkeit gesetzt wird. Vgl. Gierke in Schmollers Jahrb. VII, S. 1142: „daß ein Organ durch ein anderes Organ gebildet oder aufgelöst, in oder außer Tätigkeit gesetzt wird, steht seiner funktionellen Selbständigkeit nicht entgegen.“

5) Letzte Verordnung vom 21. August 1883, RGBl. S. 285.

6) Zorn, Staatsr. I, S. 159; Dambitsch, S. 309; von Jagemann, S. 88; Senzel, Komm., S. 168; Meyer, Lehrb., S. 433; Laband, Staatsr. I, S. 278; Arndt, Staatsr., S. 97, Komm., S. 138; Anschütz, Enzykl., S. 543; Herweggen, S. 48; Proebst, S. 68.

7) Eine derartige Amterverbindung findet sich schon auf dem altdeutschen Reichstage, wo die am habsburgischen Hofe beglaubigten Gesandten zugleich die Geschäfte von Reichstagsgesandten versahen.

8) Beim Reichstage hat die Praxis diese Entwicklung nicht genommen, sodaß dieser in nicht ständiger Weise seine Arbeiten erledigt.

diese nicht die alljährliche Berufung damit erreichen wollten, sondern ihr Gewicht auf dem jährlichen Versammeltsein von Bundesrat und Reichstag beruht. Die formelle Berufung ist also nur Mittel zum Zweck, nicht Endzweck selbst.⁹⁾

b. Grundsätzlich ist das Berufungsrecht des Kaisers ein freies, das nur von seiner eigenen freien Entschliessung abhängig ist. Hiervon gibt es jedoch einige Ausnahmen. Die Berufung des Bundesrats muß nämlich erfolgen, einmal mindestens alljährlich,¹⁰⁾ was schon aus Art. 69 Reichsverfass. wegen des alljährlich durch Gesetz festzustellenden Reichshaushalts-Etats resultiert. Art. 13 Reichsverfass. fügt noch die Bestimmung hinzu, daß zur Vorbereitung der Arbeiten¹¹⁾ der

9) Vgl. Senzel, Komm., S. 168; Dambitsch, S. 314.

10) Art. 13 Reichsverfass. — Der Termin steht im freien Ermessen des Kaisers.

11) Diese Worte geben nur den Hauptverwendungsfall der separaten Berufung, sie wollen aber nicht andere Fälle ausschließen. (Vgl. Meyer, Lehrb., S. 433; Senzel, Jahrb. III, S. 293; Arndt, Komm., S. 138). So kann der Bundesrat seine Zustimmung zu Gesetzen auch dann geben, wenn der Reichstag nicht versammelt ist. Dies widerspricht nicht dem Prinzip der Diskontinuität im Reichstage. Denn dieses gilt nur innerhalb des Reichstags und hat auf die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates keinen Einfluß. Hier ist aber der Gesetzentwurf vom Reichstage zur Erledigung gebracht, sodaß dieser sich nicht mehr damit zu befassen hat und das Prinzip der Diskontinuität keine Anwendung mehr finden kann. Demnach steht fest, daß der Bundesrat mit seiner Zustimmung an keine Zeitgrenze gebunden ist, also auch noch nach Schluß der Reichtagssession, ja sogar nach Auflösung des Reichstags und nach Wahl eines neuen sein Recht unverändert behält. (So Senzel, Komm., S. 115, 118 f.; Arndt, Staatsr., S. 183; Laband, Staatsr. II, S. 35, Jur. Zeit. 1904, S. 324; Dambitsch, S. 178; Proebst, S. 59.) Meyer, Lehrb., S. 586 und Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen, S. 254 setzen als Endtermin für Sanktion und Verkündung den Beginn einer neuen Wahlperiode fest. Köhne, Staatsr. II, S. 51 steht auf dem Standpunkt, daß, ebenso wie bei der Frage, wie lange der Bundesrat an seine Zustimmung zu Gesetzentwürfen gebunden sei, jede Reichtagssession gewohnheitsrechtlich eine abgeschlossene Periode bilde, sodaß die eine Session von der nächstfolgenden getrennt wäre. v. Sagemann vertritt für die erste Frage die Ansicht Köhnes, daß nämlich ein im Reichstage seitens des Bundesrates eingebrachter Entwurf zu seiner Erledigung in der nächsten Session eines neuen Bundesbeschlusses bedürfe. In der zweiten Frage, wie lange Reichtagsbeschlüsse, die noch nicht die Sanktion erhalten haben, wirksam bleiben,

Bundesrat ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden darf.¹²⁾ Diese Vorschrift hat zu der Unterscheidung von ordentlichen und außerordentlichen Sitzungsperioden des Bundesrats Anlaß gegeben.¹³⁾ Erstere liegen dann vor, wenn sie mit den ordentlichen Sitzungsperioden des Reichstags zeitlich zusammenfallen. Der zweite Begriff umfaßt die übrigen Fälle.

Ferner muß der Bundesrat berufen werden, wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird.¹⁴⁾ Nach dieser

steht er nebst Jellinek auf dem oben vertretenen Standpunkt, daß eine zeitliche Beschränkung unannehmbar sei, wenn er auch für die Praxis eine Cäsur der Sessionen für richtig hält. Dagegen nimmt auch er als äußerste zeitliche Grenze den Eintritt eines neuen Reichstags an. Man kann jedoch ebenso wie beim Bundesrate auch beim Reichstage eine hierbei vorausgesetzte Neugestaltung zwar anerkennen, muß aber bezweifeln, ob eine solche die von dem Schriftsteller angegebene Wirkung hat. Die von ihm angeführten Gründe haben gewiß eine große praktische und politische Bedeutung, staatsrechtlich sind sie jedoch unerheblich. Müller-Meinungen in Hirths Ann. 1904, S. 306 und Frormann im Arch. f. öff. Recht, Bd. 14, S. 513 wollen die Zeitgrenze je nach den Umständen bemessen. Als praktisches Beweismittel für die zeitliche Beschränkung der Vorlagen des Bundesrats auf eine Session des Reichstags wird vielfach die Wiederholung der Gesetzentwürfe über das Postwesen und das Posttarwesen in der 2. Reichstagsession 1871 angeführt. Senzel, Komm., S. 118 und Dambitsch, S. 177 bestreiten aber hier die *opinio necessitatis* seitens der Regierungen. So sprechen die Motive (Anl. der 1. Leg.-Per. Sess. 2, Bd. 4, S. 16) auch nur davon, daß die Vorlage angemessen erschien, und zwar mit Rücksicht auf einen möglicherweise im Reichstage eingetretenen Stimmungsumschwung. Dagegen lassen sich viele andere Fälle anführen, wo sogar noch nach Eröffnung eines neuen Reichstags Gesetzentwürfe des früheren Reichstages vom Bundesrate erledigt wurden. (Vgl. die vom Staatssekretär des Reichsjustizamts Nieberding im Reichstag am 14. April 1904, Sten. Ber., S. 2082 f. angeführten Fälle.)

12) Der Grund dafür ist in der Notwendigkeit für den Bundesrat begründet, über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von diesem gefaßten Beschlüsse zu verhandeln und zu beschließen.

13) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 277, Reichsstaatsr., S. 69.

14) Art. 14 Reichsverfass. — Da die elsass-lothringischen Stimmen jetzt mitgezählt werden, so müssen 21 Stimmen sich vereinigen, um eine Berufung des Bundesrates durchzusetzen. Dies bedeutet, daß die Berufung des Bundesrates von den Mittelstaaten gemeinsam auch gegen den Willen Preußens mit Erfolg beantragt werden kann, da sie zusammen über 24 Stimmen verfügen. Andererseits haben diese Macht die 17 Kleinstaaten nebst Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig.

Vorschrift ist der Kaiser verpflichtet, den Bundesrat einzuberufen, auch wenn er das aus eigener Entschliehung nicht tun wollte. Das Ersuchen der Einzelstaaten um Einberufung des Bundesrats muß an den Kaiser gerichtet sein, da nur dieser dem Wunsche entsprechen kann. Ein Zwang zu seiner Durchführung besteht aber nicht, insbesondere hat der Bundesrat, auch wenn der Kaiser seiner Pflicht nicht nachkommen sollte, nicht das Recht, sich von selbst zu versammeln.

Da der Bundesrat nicht mehr formell geschlossen wird, so ist auch die kaiserliche Berufungspflicht in den vorangeführten Fällen nicht mehr praktisch bedeutungsvoll. Eine Änderung hierin ist aber nicht ausgeschlossen, da der gegenwärtige Zustand nur tatsächlich, und nicht verfassungsmäßig begründet ist.

IV. Eröffnung ist die Aufforderung an den Bundesrat, seine Tätigkeit zu beginnen, womit die Sitzungsperiode ihren Anfang findet. Über den Gang der Eröffnung sind nicht, wie in der preußischen Verfassungsurkunde¹⁵⁾ bestimmte Vorschriften gegeben. Es ist dies ein feierlicher Akt in Gegenwart des Kaisers oder seines Beauftragten,¹⁶⁾ der beim Bundesrate durch die Permanenz der Sitzungen überflüssig geworden ist.

V. Vertagung ist die Unterbrechung der Tätigkeit für kurze, die Schließung für eine längere, unbestimmte Zeit. Beim Reichstage unterbricht die Vertagung nicht die Kontinuität der Beratungen, die Schließung beim Reichstage wohl, beim Bundesrate aber nicht. Für die einzelnen Sitzungen und die verschiedenen Sitzungsperioden des Bundesrats gilt das Prinzip der Kontinuität,¹⁷⁾ d. h. die in einer Sitzungsperiode nicht abgeschlossenen Arbeiten können in der nächsten an dem Punkte aufgenommen werden, wo sie unterbrochen worden sind.¹⁸⁾ Es

15) Art. 77, Abs. 1: „Die Eröffnung und die Schließung der Kammern geschieht durch den König in Person oder durch einen dazu von ihm beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten Kammern.“

16) Art. 12 Reichsverfass. normiert nur das Recht des Kaisers im Verhältnis zu Bundesrat und Reichstag, nicht aber wird dadurch die persönliche Ausübung dieser Befugnis vorgeschrieben.

17) Diskontinuität kommt nur bei eigentlichen parlamentarischen Körpern vor.

18) Vgl. Meyer, Lehrb. I, S. 435; Laband, Staatsr. I, S. 277 f.; Urndt, Komm., S. 138.

ist also nicht nötig, daß sie den geschäftsordnungsmäßigen Weg noch einmal durchlaufen.

Auch die Vertagung und Schließung des Bundesrates stehen an sich im freien Ermessen des Kaisers. Ausnahmen hiervon ergeben sich jedoch einmal dadurch, daß der Bundesrat nicht vertagt oder geschlossen werden kann, ohne daß nicht zu gleicher Zeit der Reichstag vertagt, geschlossen oder aufgelöst wird. Dies ist nicht ausdrücklich bestimmt, ergibt sich aber aus der im Art. 13 kundgegebenen Absicht der Reichsverfassung, den Reichstag nicht ohne den Bundesrat tagen zu lassen. Der Kaiser kann aber auch dann nicht den Bundesrat vertagen oder schließen, wenn ein Drittel der Stimmen sich widersetzt. Dies folgt aus Art. 14 Reichsverfass., da darnach eine sofortige neue Berufung verlangt werden kann.

Die Schließung des Bundesrates ist ebenfalls, wie schon ausgeführt, praktisch bedeutungslos geworden, da der Bundesrat eine perennierende Versammlung geworden ist,¹⁹⁾ sodaß auch die eben daran geknüpften Folgerungen gegenwärtig keinen realen Wert mehr besitzen, wenn auch die diesbezüglichen Vorschriften formell noch in Kraft sind.

§ 11. Die Bundesratsitzungen.

I. Verfassungsmäßig ist ein bestimmter Sitz des Bundesrates nicht festgesetzt. Es muß, da Art. 12 Reichsverfass. dem Kaiser die Berufung und Eröffnung des Bundesrats zugesteht, geschlossen werden, daß in diesem Rechte die Befugnis zur Festsetzung von Zeit und Ort des Zusammentritts enthalten ist.¹⁾ Entsprechend der Bedeutung Preußens im Reiche und im Bundesrate hat dieser nunmehr seinen ständigen Sitz natürlicherweise in Berlin als der Hauptstadt Preußens und des Reiches. Der Sitzungssaal des Bundesrates und die zugehörigen Nebenräume befinden sich im Südostteile des Reichstagsgebäudes. Die Besetzung der im Sitzungssaale halbkreisförmig angeordneten

19) Dadurch ist die äußere Ähnlichkeit mit dem Reichstage verschwunden.

1) Ebenso v. Senzel, Jahrb. III, S. 292; Zorn, Staatsr. I, S. 167.

Sitze geschieht in der Reihenfolge, daß der jeweilige Vorsitzende in der Mitte des äußeren Halbkreises seinen Platz hat, während die übrigen Bundesratsmitglieder in der Ordnung verteilt sind, in welcher die einzelnen Bundesstaaten in Art. 6 Abs. 1 Reichsverf. angegeben sind.²⁾

Die Sitzungen des Bundesrats sind geheim, wie es auch seiner Natur entspricht.³⁾ Diese Geheimhaltung ist zweifacher Art, nämlich einmal dadurch, daß die Verhandlungen nicht, wie beim Reichstage⁴⁾ in Gegenwart eines Tribünenpublikums vor sich gehen, außerdem aber sind alle Sitzungsteilnehmer zum Stillschweigen verpflichtet. „Die mündlichen Verhandlungen des Bundesrats und der Ausschüsse sind, auch wenn die Geheimhaltung nicht ausdrücklich angeordnet ist, geheim zu behandeln.“⁵⁾

Diese Regelung der Sitzungsform schließt Vor- und Nachteile in sich. Fürst Bismarck äußerte einmal, vielleicht sei der Mangel an Öffentlichkeit der Grund dafür, daß der Bundesrat sich in nicht vollständig seinen Erwartungen entsprechender Weise entwickelt habe. Durch die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen würde jedenfalls eine gewisse Kontrolle, auch von seiten der Volksvertretungen in den Einzelstaaten, geübt werden, falsche Gerüchte und Vorstellungen würden dadurch aus dem Wege geräumt oder sich gar nicht bilden können, ferner würde der Bundesrat sehr an Ansehen gewinnen, auf der andern Seite ist jedoch zu sagen, daß mancherlei Vorteile, die nicht zu unterschätzen sind, bei Einführung der Öffentlichkeit verschwinden würden, Vorzüge, die den Geschäftsgang gerade des Bundesrates so ruhig und sicher gestalten; denn heute ist ein von der öffentlichen Meinung unbeeinflusster und vertraulicher Meinungs-austausch möglich, der einer schroffen Majoritätsherrschaft insofern entgegenarbeitet, als ein Ausgleich der verschiedenen Interessen erleichtert wird, weil nicht die Öffent-

2) § 7, C. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

3) Hierdurch steht er im Gegensatz zu einer parlamentarischen Körperschaft und kann zur Widerlegung der Oberhaustheorie benutzt werden.

4) Art. 22, Abs. 1 Reichsverfassung.

5) § 26, Abs. 4 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

lichkeit ein hartnäckiges Bestehen auf dem jeweiligen Standpunkt veranlaßt oder begünstigt.⁶⁾

II. Entsprechend seiner Geschäftsleitung hat nach der Geschäftsordnung der Reichskanzler das Recht, den Zeitpunkt für die einzelnen Sitzungen des Bundesrates festzusetzen.⁷⁾ Zu diesen werden die Bevollmächtigten schriftlich eingeladen. Die Einladungen enthalten außer der Adresse und der Sitzungszeit die Gegenstände der Beratung, soweit dies angängig ist.⁸⁾ Es kann somit schon einmal vorkommen, daß Verhandlungsgegenstände zur Beratung kommen, die den Bundesratsmitgliedern nicht mitgeteilt worden sind. Ausgeschlossen ist ein derartiger Fall jedoch bei der Wahl eines Ausschußmitgliedes, die immer in der Einladung ausdrücklich angekündigt werden sein muß.⁹⁾ Die Einladungen werden den Bevollmächtigten, ganz dringende Fälle ausgenommen, spätestens am Tage vor der Sitzung zugestellt.¹⁰⁾

III. § 3 Geschäftsordn. bestimmt, daß die wichtigeren Geschäftsaufgaben des Bundesrates, wie die Gesetzesvorlagen, zusammen erledigt werden sollen, und zwar hat der Reichskanzler für jede Session den Zeitpunkt zu bestimmen, von welchem an diese Art Sitzungen in möglichst rasch sich folgender Reihenfolge stattfinden haben. Besonders bedeutungsvoll werden diese Sitzungen dadurch, daß die ersten Bevollmächtigten der Regierungen diesen Sitzungen, wo die wichtigeren Geschäfte definitiv erledigt werden, anwohnen.¹¹⁾ Auch für den Fall, daß diese Angelegenheiten nochmals Gegenstand der Beschlußnahme werden, hat der Reichskanzler, um den ersten Bevollmächtigten die Anteilnahme an diesen Hauptsitzungen zu ermöglichen, dafür zu sorgen, daß, soweit es geht, auch hier wieder eine Zusammenfassung

6) Vgl. v. Jagemann, S. 88 f.; — Westerkamp, S. 103, 120 wünscht einen Unterschied zwischen legislativen und exekutiven Sitzungen gemacht zu sehen. Erstere wünscht er im Gegensatz zu letzteren öffentlich, indem er zur Begründung noch hervorhebt, daß wohl nirgendwo größere legislative Körperschaften, so wie der Bundesrat, geheime Beratungen hätten.

7) § 13, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

8) § 13, S. 3

“ “ “

9) § 13, S. 4

“ “ “

10) § 13, S. 2

“ “ “

11) § 3, Abs. 1

“ “ “

dieser Geschäfte stattfindet.¹²⁾ Bei den weniger wichtigen Aufgaben, die in der noch verbleibenden Zeit der Sitzungsperioden bearbeitet werden, brauchen die ersten Bevollmächtigten nicht anwesend zu sein.

Weiter ist bestimmt, daß Vorlagen drei Wochen vor dem vom Reichskanzler festgesetzten Zeitpunkt an den Bundesrat gelangen müssen, wenn sie in der laufenden Session berücksichtigt werden sollen. Sonst werden sie dies nur, falls sie durch Mehrheitsbeschluß des Bundesrates für dringlich erklärt werden.¹³⁾

Eine weitere ausnahmsweise Behandlung der wichtigeren Geschäftsaufgaben des Bundesrats setzt § 16 Geschäftsordn. fest, der bestimmt, daß Gesekentwürfe und andere wichtige Vorlagen vor einer entgeltigen Beschlußnahme zuvor einer ersten Beratung unterzogen werden.¹⁴⁾ Diese kann einer eventuellen Berichterstattung der Ausschüsse vorausgehen oder nachfolgen.¹⁵⁾ Mindestens fünf Tage müssen verstrichen sein, ehe an eine zweite Beratung herangetreten wird. Die Frist kann abgefürzt werden, und zwar sogar soweit, daß die erste und zweite Beratung in derselben Sitzung erledigt werden; beide Abänderungen können jedoch nicht gegen einen Widerspruch von 14 Stimmen geschehen.¹⁶⁾ Um eine gründliche Behandlung der wichtigeren Vorlagen zu gewährleisten, kann auch noch am Schlusse der zweiten Beratung durch Stimmenmehrheit die definitive Abstimmung hinausgeschoben werden.¹⁷⁾

IV. Es ist früher schon die Tätigkeit des Reichskanzlers, die sich aus der im gemäß § 15 Abs. 1 Reichsverfass. zustehenden Geschäftsleitung im Bundesrate ergibt, insoweit näher dargelegt worden, als sie sich nicht auf die Sitzungen bezieht. Jetzt ist diese Seite seiner bundesrätlichen Wirksamkeit zu spezialisieren.

12) § 3, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

13) § 3, Abs. 3

„ „ „ „

14) § 16, Abs. 1

„ „ „ „

Vgl. die diesbezüglichen Vorschriften in § 18 f. der Geschäftsordn. für den Reichstag vom 10. Februar 1876.

15) § 16, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

16) § 16, Abs. 3

„ „ „

17) § 16, Abs. 4

„ „ „

Es ist schon erwähnt worden, daß der Reichskanzler die Sitzungen anzuberaumen und die erforderlichen Einladungen zu erlassen hat.¹⁸⁾ Im einzelnen sind die Rechte des Kanzlers hinsichtlich seines Vorsizes in den Bundesratsitzungen auch in der Geschäftsordnung nur sehr spärlich und verstreut angegeben, sodaß sie im allgemeinen aus dem Begriffe des Vorsizes überhaupt abgeleitet werden müssen. Man wird ihm sonach solche Befugnisse einräumen müssen, welche entweder für den Reichskanzler besonders normiert oder mit dem Rechte des Vorsizes begrifflich verbunden sind.

1. Wenn § 13 Geschäftsordn. bestimmt, daß der Reichskanzler die Sitzungen des Bundesrates anzuberaumen, d. h. den Termin derselben zu bestimmen hat, so ist seine Wirksamkeit in dieser Hinsicht aber noch nicht beendet, sondern er hat entsprechend seiner Stellung als Vorsizender die einzelnen Sitzungen auch zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen;¹⁹⁾ aber er kann das letztere Recht nicht nach freiem Gutdünken ausüben, sondern es muß erst die Tagesordnung erschöpft sein, da jedes Bundesratsmitglied, wann und sooft es will, das Wort ergreifen kann.

2. Aus dem Vorsizrecht des Reichskanzlers folgt ferner die Befugnis, die Tagesordnungen für die einzelnen Sitzungen zu bestimmen und die Beratungsgegenstände zur Diskussion zu stellen. Hierbei hat er natürlich die Anträge der übrigen Bundesratsmitglieder zu berücksichtigen und, sobald es die Geschäftslage gestattet, auf die Tagesordnung zu setzen und zur Verhandlung zu bringen.

3. Weiter hat er als begrifflich mit dem Vorsize verbunden das Recht, bei den Verhandlungen im Bundesrat das Wort zu erteilen, die Debatten und Abstimmungen zu leiten und das Ergebnis der letzteren festzustellen. Wie die Abstimmung ausfällt, liegt natürlich nicht in der Gewalt des Reichskanzlers, weshalb er auch für die Tätigkeit des Bundesrats keine Verantwortung trägt.

18) § 13 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

19) So war auch auf dem Deutschen Bundestage (Art. 5 Bundesverfass.) mit der Geschäftsleitung durch Oesterreich die „Anfrage“ und die „Absage“ nebst der Eröffnung der Sitzungen und dem einleitenden sog. Präsidialvortrag verbunden. Vgl. Arndt, Staatsr., S. 89.

4. Man wird dem Kanzler analog dem Präsidenten des Reichstags²⁰⁾ ein gewisses Disziplinarrecht zur Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen über die Mitglieder des Bundesrates zugestehen müssen, wenn auch hierüber keine besonderen Vorschriften in der Geschäftsordnung enthalten sind, sondern nur die allgemeine Bestimmung des Art. 15 Abs. 1 Reichsverfass. hierzu angezogen werden kann. Und zwar wird man annehmen müssen, daß der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender solche Disziplinarbefugnisse habe, wie sie dem Präsidenten eines Parlaments in herkömmlicher Weise zur Verfügung stehen,²¹⁾ nur daß der Kanzler nicht soweit gehen darf, einen Bundesratsbevollmächtigten von der Teilnahme an den Bundesratsitzungen auszuschließen, weil damit das Mitgliedschaftsrecht des betr. Staates selbst verletzt würde.²²⁾

V. „Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und, in Vortrag zu bringen,²³⁾ und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben,“²⁴⁾ d. h. alle Anträge der Einzelstaaten müssen zur Beratung gestellt werden, was eins ihrer wichtigsten Rechte in bezug auf den Bundesrat darstellt.²⁵⁾ Elsaß-Lothringen steht auch in dieser Hinsicht den

20) § 60 f. Geschäftsordn. f. d. Reichstag.

21) Außerdem wird man ihm das Recht einräumen dürfen, den Einzelregierungen Beschwerden des Bundesrates über einzelne Mitglieder mitzuteilen.

22) Bogels, S. 28. U. U. Arndt, Staatsr., S. 92, der darauf verweist, daß auf dem Frankfurter Bundestage weder dem Präsidium noch der Bundesversammlung selbst irgend eine oberaufsichtliche oder richterliche Gewalt über die Bundestagsgesandten zugestanden habe. Dies gelte auch noch für den Bundesrat.

23) Vgl. das entsprechende Vorschlagsrecht der Kantone in der schweizerischen Bundesversammlung. (Art. 93, Abs. 2 der Bundesverfass.)

24) Art. 7, Abs. 2 Reichsverfass. — Diese Initiative geschieht innerhalb des Bundesrates. Dagegen macht der Bundesrat im ganzen dem Reichstage und der Reichstag dem Bundesrate (Art. 16 und 23 Reichsverfass.) Vorschläge. Dagegen kann kein einzelnes Bundesglied im Reichstage die Initiative ausüben. Im allgemeinen gehen Gesetzesvorlagen vom Bundesrat an den Reichstag, wiewohl auch letzterem das Initiativrecht zusteht.

25) Born, Staatsr. I, S. 409; Dambitsch, S. 233.

übrigen Bundesgliedern gleich, weil es gemäß Art. 6a Abs. 3 Reichsverfass. auch im Sinne des Art. 7 als Bundesstaat gilt.

1. Aus der Fassung der genannten Bestimmung ergibt sich, daß nur „Bundesglieder“ das Antragsrecht haben und nicht der Kaiser als solcher, da er Reichsorgan, aber nicht Mitglied des Bundes ist.²⁶⁾ Die Präsidialanträge sind also nicht kaiserliche, sondern königlich preussische Anträge, da der Kaiser nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen und Träger der preussischen Staatsgewalt Bundesmitglied ist und Anträge stellen darf. Darin kann auch die Antragsform keine Änderung herbeiführen, wenn bisweilen vom Reichskanzler die Anträge „im Namen des Kaisers“ oder als „Präsidialantrag“ eingebracht werden.²⁷⁾ Formell richtiger ist jedenfalls die Bezeichnung als preussischer Antrag. Wenn nun tatsächlich ein preussischer Antrag allein vom oder im Einvernehmen mit dem Reichskanzler ohne Zustimmung des preussischen Staatsministeriums eingebracht wird, so ist das eine innerpreussische Angelegenheit, die ohne Einfluß auf die Abstimmung im Bundesrat ist. Der Bundesrat hat nur darauf zu sehen, daß die Präsidialanträge durch einen preussischen Bevollmächtigten eingebracht werden.²⁸⁾

2. Verschiedene Schriftsteller²⁹⁾ sind der Ansicht, daß, trotz dem in der Verfassung nur von einer Initiative der Bundesglieder die Rede ist, gewohnheitsrechtlich sich eine kaiserliche Initiative im Bundesrat herausgebildet habe.³⁰⁾ Es ist

26) Auch aus der nach Art. 15, Abs. 1 dem Reichskanzler zustehenden Geschäftsleitung läßt sich ein solches Recht zwanglos nicht herleiten.

27) Vgl. v. Senzel, *Komm.*, S. 145; Laband, *Staatsr.* I, S. 239, *Reichsstaatsr.*, S. 61; Grafmann im *Arch. für öff. Recht* XI, S. 338 f.; Sauter, S. 16 f.; v. Rhein; v. Jagemann, S. 87 f.; Dambitsch, S. 318; Hänel, *Stud.* II, S. 24 f.

28) Die oben behandelten Fragen wurden besonders bei der Trennung des Reichskanzleramts von dem des preussischen Ministerpräsidenten aktuell.

29) So Meyer, *Lehrb.*, S. 435; Fischer, S. 148; Bornhauf im *Arch. f. öff. Recht* VIII, S. 455 f.; Hänel, *Stud.* II, S. 42; Frommann im *Arch. f. öff. Recht* XIV, S. 80 f.

30) Grafmann führt zur Widerlegung dieser Ansicht verschiedene Äußerungen des Reichskanzlers an, so im Reichstage am 12. Dez. 1876, *Sten. Ber.* II, S. 762: „Ich muß darauf aufmerksam machen, daß ich nicht für den Gesamtumfang der Reichspolitik verantwortlich bin. Das

allerdings zu sagen, daß eine Abänderung der Verfassung im Wege des Gewohnheitsrechts möglich ist, wenn auch die Bildung von gewohnheitsrechtlichen Staatsrechtsnormen durch die Existenz der Reichsverfassung sehr eingeschränkt ist. Die Bedeutung der Frage, ob eine kaiserliche Initiative anzunehmen ist, liegt darin, daß einmal in diesem Falle eine Verantwortlichkeit des Kanzlers gegenüber dem Reichstag und dem Bundesrat, nicht aber eine solche auf Seiten der preußischen Minister dem preußischen Landtage gegenüber bestünde, ferner auch darin, daß das preußische Ministerium nicht das Recht habe, die Vorlagen der kaiserlichen Regierung vor ihrer Einbringung im Bundesrate zu prüfen, sondern dies lediglich im Ermessen des Reichskanzlers stände. Von der Beantwortung dieser zwei Fragen hängt die Entscheidung über ein kaiserliches Initiativrecht ab.

3. Fischer und Bornhaf suchen nun nachzuweisen, daß wegen der die preußischen Vorlagen überwiegenden Zahl der vom Reichskanzler im Namen des Kaisers an den Bundesrat gebrachten Anträge viel mehr kaiserliche als preußische Anträge

liegt nicht in der Stellung eines Kanzlers. Der Kanzler ist nach der Verfassung der verantwortliche Beamte der Exekutivgewalt, aber dem Kanzler die Verantwortlichkeit für jede genomme oder nicht genomme Initiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung zuzuschreiben, das ist eine Ungerechtigkeit. Die Initiative auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist einmal beim Reichstage, er hat sie nur zu nehmen, er hat nur die Gesetze auszuarbeiten; dann aber ist sie wesentlich bei den einzelnen Regierungen, und darauf war die Verfassung ursprünglich zugeschnitten.“ Auf den Antrag des Abg. Dr. Barth u. Gen.: „Der Reichstag wolle beschließen, den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, beim Bundesrat zu beantragen, usw.“ äußerte Fürst Bismarck am 26. März 1884, Sten. Ber. I, S. 224 f., daß im Bundesrate nur von einer Initiative der einzelnen Regierungen die Rede sein könne. Über den Gebrauch, Vorlagen „im Namen des Kaisers“ im Bundesrate einzubringen, äußerte er folgendes: „Was nun die staatsrechtliche Seite der Sache anbelangt, so ändert eine Übllichkeit nichts an den Bestimmungen der Verfassung. Ich habe früher auf die Form soviel Gewicht nicht gelegt; aber nachdem ich habe vernehmen müssen, daß man von sehr kompetenten — ich kann wohl sagen gelehrten — Geschichtskennern mich einer Machterweiterungsbestrebung zeihet, bin ich entschlossen, genauer darauf zu halten, daß niemand dem Reichskanzler eine Attribution, eine Kompetenz beilegt, die ihm verfassungsmäßig nicht zusteht.“

beim Bundesrat eingebracht worden seien. Dies ist aber nur eine sprachliche Ungenauigkeit, die nichts an der Tatsache ändert, daß auch die sog. Präsidialanträge nur preußische Anträge sind. Wenn weiter ausgeführt wird, daß die Mehrzahl der Gesetzentwürfe, Etats und anderen Vorschläge in den Reichsämtern vorbereitet und ausgearbeitet wird, so ist zu sagen, daß es mangels besonderer reichsgesetzlicher Bestimmungen über die Vorbereitung der Gesetze bis zur Einbringung des Entwurfs im Bundesrate vollständig nebensächlich ist, wer die Entwürfe ausarbeitet und dadurch das Initiativrecht keine Änderung erleidet. Der Grund dieser Geschäftserledigung liegt darin, daß die Ministerien der Einzelstaaten zur Bearbeitung dieser Sachen auf dem Gebiete der unmittelbaren Reichsverwaltung nicht imstande sind, weil ihnen die geeigneten Organe oder das nötige Material dazu fehlen.

4. Im übrigen ist zur Beantwortung der beiden vorgenannten Fragen zu bemerken, daß die preußischen Minister bei der Feststellung des Inhalts der Vorlagen ihren Einfluß wohl geltend gemacht haben, was nicht dem freien Ermessen des Reichskanzlers zu danken ist, sondern seiner rechtlichen Pflicht entspringt.³¹⁾ Wenn der Reichskanzler mit der Aus-

31) Vergl. die Äußerung des Fürsten Bismarck im Reichstage am 13. März 1877, Sten. Ber. I, S. 133 f.: „Ein für alle Mal stelle ich hiermit fest, daß ich Vorlagen, über die ich nicht der Zustimmung des preußischen Ministeriums sicher bin, wenn sie nicht auf Verfügungen des Bundesrats beruhen oder auf Requisition des Reichstags, überhaupt nicht einbringe, und in dem Falle doch auch nicht, ohne daß ich mich vorher im preußischen Ministerium versichert habe, daß die preußische Stimme nicht gegen mich sein wird.“ In der Presse wurde allerdings von dem Nachfolger Bismarcks, dem Grafen Caprivi, behauptet, daß er Erklärungen ohne vorherige Benachrichtigung des preußischen Ministeriums im Bundesrate abgegeben habe. Dies war aber nur vereinzelt und ist in der Presse sofort als rechtswidrig bezeichnet worden. Von einer gewohnheitsrechtlichen Bildung kann auch hier nicht die Rede sein. Wenn sonst bisweilen Vorlagen vom Reichskanzler ohne vorherige Zustimmung des preußischen Ministeriums im Bundesrat eingebracht worden sind, so war dies darin begründet, daß er die Genehmigung der preußischen Minister als sicher erfolgend voraussetzte. Dies kann er um so mehr, als er selbst preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten und gewöhnlich Ministerpräsident ist. In der Regel sind die beiden letztgenannten Ämter in einer Hand vereinigt.

arbeitung eines neuen Gesetzentwurfs den Chef eines Reichsamtes beauftragt, so tut er das als Reichsminister und Vorgesetzter, und es steht ihm nichts im Wege. Wenn er diese Vorlage aber in den Bundesrat einbringen will, so bedarf er dazu der Genehmigung der preussischen Regierung und als Bevollmächtigter Preussens ihrer Instruktion.³²⁾ Ihre Mitwirkung ist also in diesem Falle unbedingt notwendig, vom Bundesrate aber, wie schon bemerkt, nicht zu untersuchen.

Die zweite Frage ist dahin zu beantworten, daß eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Kanzlers dem Reichstage gegenüber für seine Geschäftsführung im Bundesrate überhaupt nicht existiert. Die Verantwortung für die preussische Stimmführung und die Präsidialtätigkeit Preussens im Bundesrate trägt derjenige preussische Minister gegenüber dem preussischen Landtage, dem die Instruierung der preussischen Stimmen zusteht, also der preussische Minister der auswärtigen Angelegenheiten.

5. Was besonders gegen die Einführung einer kaiserlichen Initiative spricht, ist der Umstand, daß dadurch bei Nichtbeteiligung des preussischen Ministeriums bei Einbringung der Bundesratsvorlagen auch dessen Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtage hinfällig und damit ein wichtiges Recht der preussischen Bevölkerung aufgehoben würde, durch ihre Volksvertretung die preussischen Minister wegen des Verhaltens der Regierung im Bundesrate zur Verantwortung zu ziehen.

6. Nach dem oben Ausgeführten folgt, daß eine kaiserliche Initiative im Bundesrat nicht besteht, sondern daß die sog. Präsidialanträge staatsrechtlich betrachtet preussische Anträge sind, die aber auch sowohl innerhalb als außerhalb des Bundesrats durchweg als solche betrachtet werden.³³⁾ Zugegeben jedoch sei, daß der Kaiser bei den Präsidialanträgen

32) Deshalb muß der Reichskanzler auch notwendigerweise, wenn auch nicht staatsrechtlich, dem preussischen Ministerium angehören. Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 239, 378, Reichsstaatsr., S. 61 f. U. 3; Grafmann im Arch. f. öff. Recht XI, S. 315, 327, 332, 335; Dambitsch, S. 318. Dagegen behauptet Preuß a. a. O., S. 446, es bestehe die rechtliche Notwendigkeit, daß der Kanzler zugleich Leiter des preussischen Ministeriums sei, was wohl zu weit gegriffen ist.

33) Vgl. Laband, Jahrb. des öff. Rechts I, S. 15 f.

eine der Initiative sehr ähnliche Wirksamkeit entfaltet, die zur Vereinfachung des Geschäftsganges der Verwaltung der Reichsangelegenheiten wesentlich beigetragen hat.

7. Art. 7 Abs. 2 Reichsverfass. schreibt dem Präsidium die Pflicht vor, die Vorschläge der Beratung zu übergeben. Daraus folgt ohne weiteres, daß die Anträge an das Präsidium³⁴⁾ gerichtet sein müssen. Zweifellos haben die Bundesglieder nicht das Recht, die sofortige Beratung der Vorschläge durchzusetzen, auch wenn der Bundesrat, der verfassungsmäßig nicht permanent ist, nicht versammelt ist, und dadurch eine Berufung zu erzwingen. Das freie Berufungsrecht des Kaisers wird durch Art. 7 Abs. 2 nicht berührt.

VI. In Art. 14 und 15 Geschäftsordn. ist die Verhandlungsreihenfolge in den Bundesratsitzungen näher bestimmt. Zu Beginn der Sitzung wird das Protokoll der letzten Sitzung festgestellt.³⁵⁾ Hieran schließen sich Mitteilungen und Anträge³⁶⁾ des Reichskanzlers und der von ihren Regierungen dazu beauftragten Bevollmächtigten.³⁷⁾ In der Besprechung der Anträge und Mitteilungen liegt die Wirksamkeit des Bundesrates

34) Eigentümlicherweise ist hier nicht der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender genannt. Wahrscheinlich setzte die Reichsverfassung als selbstverständlich voraus, daß der Reichskanzler immer die Präsidialstimme führe.

35) § 14 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

36) Dieses hier bezeichnete Antragsrecht des Reichskanzlers ist aber nicht als Initiativrecht aufzufassen (so Perels, Stellv. Bevollm., S. 255), da Initiative die Befugnis ist, „einem gesetzgeberischen Willen in Antragsform Ausdruck zu verleihen“ (v. Rhein, S. 5), in § 15 Geschäftsordn. jedoch nur von Anträgen über die geschäftliche Behandlung eines Gegenstandes die Rede ist. Vgl. hierzu Fürst Bismarck in der Reichstagsitzung vom 26. März 1884, Sten. Ber., S. 224: „Ich kann Anträge im Bundesrat nur auf Veranlassung S. M. des Kaisers, resp. Königs von Preußen, stellen, je nach dem sie geschäftsleitende Anträge des Reichskanzlers oder gewöhnliche Anträge sind, die jedes Mitglied stellen könnte.“

37) Im allgemeinen werden die Anträge der Einzelstaaten von ihren Bundesratsvertretern dem Reichskanzler schriftlich übergeben, um von diesem auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gebracht zu werden. Eine Ausnahme besteht für die im Laufe der Diskussion eines auf die Tagesordnung gesetzten Gegenstandes sich ergebenden Anträge, die ohne besondere Formalitäten eingebracht werden können. (§ 9, Abs. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.)

als Kommunikationsmittel zwischen den einzelnen Regierungen begründet. Hier findet ein fortwährender Meinungsaustrausch statt, der das Zusammengehörigkeitsbewußtsein stärkt, Sonderinteressen zur Übereinstimmung bringt, Verständigungsmöglichkeiten bei Meinungsverschiedenheiten bietet und eine Stimmherrschaft verhindert, da auch die Kleinstaaten in der Besprechung der Reichsangelegenheiten einen über ihre bloße Stimmzahl hinausgehenden Einfluß geltend zu machen vermögen. Man hat die Bundesratsmitglieder in bezug auf ihre vorbezeichnete Tätigkeit ein Sprach- und Hörrohr genannt, durch das der Absendestaat zu den übrigen Regierungen spricht und zugleich deren Erklärungen vernimmt.³⁸⁾ Diesem Zwecke dienen auch die Einzelstaatsgesandtschaften, die von Bismarck für unentbehrlich erklärt wurden, um Meinungsverschiedenheiten unter den einzelnen Regierungen zur Erledigung zu bringen³⁹⁾ und auf dem Gebiete der auswärtigen Politik der nachher noch zu erörternde Bundesratsauschuß für die auswärtigen Angelegenheiten.

Die Anträge der Regierungen sollen, soweit wie möglich, schon vor der Session des Bundesrates eingebracht und die Bevollmächtigten schon im voraus ausreichend instruiert werden, um die Beschlußnahme zu beschleunigen.⁴⁰⁾

An die Mitteilungen und Anträge seitens des Reichskanzlers und der Bevollmächtigten schließen sich weiter die Verhandlungen über die auf die Tagesordnung gesetzten oder vom Reichskanzler zur Erledigung beantragten Gegenstände an.

VII. Im fünften Abschnitt der Geschäftsordnung ist neben anderen Bestimmungen auch die Protokollführung im Bundesrate geordnet. Protokollführer ist ein besonderer Beamter, der vom Bundesrate selbst auf Vorschlag des Reichskanzlers gewählt wird. Falls der Bundesrat den Vorschlag des Reichskanzlers nicht annimmt, so erfolgt ein neuer Vorschlag.⁴¹⁾

38) Wäre eine solche Zentralstelle nicht vorhanden, dann würde ein sehr umständlicher Depeschen- und Notenverkehr zwischen den Einzelregierungen eingerichtet werden müssen.

39) Vgl. die Sitzung des Preuß. Abg.-Hauses vom 9. Dez. 1867, Sten. Ber., S. 244.

40) § 12, Abs. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

41) § 24, Abs. 2

Inhalt eines solchen Protokolls ist die Bezeichnung der anwesenden Bevollmächtigten und des Protokollführers, die Beratungsgegenstände, die gestellten Anträge und die gefaßten Beschlüsse.⁴²⁾ Nach der Feststellung des Protokolls wird es von dem Vorsitzenden und dem Protokollführer unterzeichnet.⁴³⁾

Sofort nach jeder Sitzung wird ein Bericht im Reichsanzeiger veröffentlicht, der in kurzer Zusammenfassung die Gegenstände der Verhandlung und den wesentlichen Inhalt der Beschlüsse enthält.⁴⁴⁾ Ausnahmsweise kann der Bundesrat aber beschließen, daß die Behandlung einzelner Gegenstände geheim gehalten wird.⁴⁵⁾ Die auf solche Angelegenheiten sich beziehenden Drucksachen enthalten die Bezeichnung „geheim“.⁴⁶⁾ Auch der Reichskanzler kann, jedoch unter Vorbehalt späterer diesbezüglicher Beschlusnahme des Bundesrats jene Bezeichnung verfügen.⁴⁷⁾

Wenn auch die Protokolle selbst nicht offiziell veröffentlicht werden,⁴⁸⁾ so erhalten doch die Reichs- und Landesbehörden

42)  24, Abs. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

43)  24, Abs. 3 " " " "

44)  25 " " " " (Prot. 1872,  424; Poschinger II, S. 300 f. und III, S. 237, 314.)

45)  26, Abs. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

46)  26, Abs. 2 " " " "

47)  26, Abs. 3 " " " "

48) Im Reichstag ist mehrfach darüber Klage geführt worden (vgl. z. B. Sten. Ber. 1872 II, S. 931), daß der Bundesrat seine Verhandlungen nicht genügend der Offentlichkeit zugänglich mache, in welcher Beziehung der Frankfurter Bundestag weiter gegangen sei, welcher die Versammlungsprotokolle drucken und gesammelt veröffentlichen ließ, dazu ihren Hauptinhalt unter Leitung eines Ausschusses der Bundesversammlung in den Tageszeitungen publizierte. (Vgl. hierüber Beschlus der Bundesversammlung vom 8. März 1860.) Daraufhin machte in der genannten Sitzung der württ. Bundesratsbevollmächtigte Justizminister v. Mittnacht die Mitteilung, daß die Frage, ob den Verhandlungen und Beratungen des Bundesrats im Interesse der Wahrung seiner eigenen Bedeutung, im Gegensatz zu dem unleidlichen Zustande einer unverbrgten Zeitungs-offentlichkeit eine gewisse offizielle Offentlichkeit verschafft werden solle, in neuester Zeit im Schoße des Bundesrats selbst angeregt worden und in Behandlung sei; es sei zu hoffen, daß von seiten der verbündeten Regierungen dem Gedanken der Veröffentlichung der Bundesratsverhandlungen ein prinzipieller Widerstand nicht werde entgegen gesetzt werden, es handle

Abdrucke davon für ihren Gebrauch. Diese sind betitelt: Protokolle über die Verhandlungen des Bundesrats des Deutschen Reiches. Session — — —. Berlin. Geh. Oberhofbuchdruckerei. Fol. Sie werden immer für ein Jahr fortlaufend numeriert und sind in Paragraphen geteilt. Ebenso, in derselben Ausstattung wie die Protokolle, werden die Anträge, Motive, Berichte und sonstigen Anlagen gesammelt, und zwar unter dem Titel: Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrats des Deutschen Reiches. Session — — —. Berlin. Geh. Oberhofbuchdruckerei. Fol. Getrennt von diesen Sammlungen erscheinen die Verhandlungen bezüglich Elsaß-Lothringen.⁴⁹⁾

VIII. Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse grundsätzlich mit einfacher, absoluter⁵⁰⁾ Mehrheit der vertretenen Stimmen,⁵¹⁾ d. h. diejenige Ansicht wird zum Bundesratsbeschuß, für die mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Stimmen sich erklärt haben.⁵²⁾ Den Ausschlag bei Stimmengleichheit⁵³⁾ gibt die Präsidialstimme,⁵⁴⁾ also Preußen,⁵⁵⁾ nicht etwa auch der

sich aber darum, die nicht so leicht zu ermittelnde angemessenste Form der Veröffentlichung ausfindig zu machen. (Sten. Ber., S. 934).

Demzufolge wurde in der Bundesratsitzung vom 28. Juni 1872 auf Antrag des württ. Bevollmächtigten beschlossen, der Geschäftsordnung des Bundesrats die §§ 22 und 23 (jetzt § 25) hinzuzufügen, wonach ein kurzer Bericht jeder Sitzung im Reichsanzeiger sofort, und von Zeit zu Zeit eine die Drucksachen der Bundesratsverhandlungen zusammenfassende Ausgabe veröffentlicht wird.

49) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 283.

50) Die Mehrheit ist, da etwas anderes nicht ausdrücklich bestimmt ist, die absolute, nicht die relative. (Ebenso Seydel, Komm., S. 146; Dambitsch, S. 235; Proebst, S. 63.)

51) Art. 7, Abs. 3, S. 1 Reichsverfass.; § 6, Abs. 1, S. 1 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

52) Wenn alle Stimmen vertreten, instruiert und beteiligt sind, so sind im allgemeinen von den nachfolgenden Ausnahmen abgesehen für die preußische Partei nebst Elsaß-Lothringen 31, sonst 30 Stimmen zur Beschlußfassung erforderlich.

53) Diese kann vorkommen, wenn nicht alle Stimmen abgegeben werden.

54) Art. 7, Abs. 3, S. 3 Reichsverfass.; § 6, Abs. 1, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Bei Stimmengleichheit ohne Teilnahme Preußens gilt der Antrag als abgelehnt.

55) Im Deutschen Bunde stand dieses Recht Oesterreich zu. (Art. 7 der Bundesakte).

Vertreter eines andern Bundesstaates, falls Preußen im Vorsitz vertreten werden sollte;⁵⁶⁾ denn die Präsidialstimme leitet ihre Kraft nicht von dem Vorsitz im Bundesrate, sondern von dem Bundespräsidium Preußens ab, sodaß also ein spezielles Vorrecht Preußens vorliegt.

Eine bestimmte Präsenzziffer ist nicht vorgeschrieben,⁵⁷⁾ so daß anzunehmen ist, daß der Bundesrat bei Anwesenheit auch nur eines Mitgliedes nach gehörig angesagter Sitzung beschlußfähig ist.⁵⁸⁾ Ob und wie viele Bevollmächtigte zu den Sitzungen erscheinen, ist Sache ihrer selbst und ihrer Regierungen und hat auf den Gang der Verhandlungen und Abstimmungen im Bundesrate keinen unmittelbaren Einfluß.⁵⁹⁾

Über die Form der Abstimmungen ist keine Bestimmung getroffen, sodaß diese formlos erfolgen. Verschiedene Abstimmungsarten und -formen, wie der Reichstag sie kennt, erübrigen sich auch hier, da bei der geringen Anzahl der Beteiligten Schwierigkeiten nicht entstehen können.

1. Von dem Grundsatz, daß einfache Stimmenmehrheit im Bundesrate entscheidet, gibt es mehrere, sehr wichtige Ausnahmen. So bestimmt Art. 78 Abs. 1 S. 2 Reichsverfass.,

56) Laband, Staatsr. I, S. 283, U. 3, Reichsstaatsr., S. 70; Sehdel, Jahrb. III, S. 281, Komm., S. 147; Schulze, Lehrb. II, S. 66; Loening, S. 63; v. Jagemann, S. 84; Hensel, Annalen des D. Reichs 1882, S. 11; Meher, Lehrb., S. 435; Arndt, Staatsr., S. 96. U. U. v. Mohl, S. 236; Bluntzschli, S. 372.

57) Vgl. für den Reichstag Art. 28, S. 2 Reichsverfass. und die Begründung des Abg. Lascker im Nordd. Reichstage 1869, Mat. III, S. 1188. Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 242; Sehdel, Komm., S. 146; Arndt, Staatsr., S. 95, Komm., S. 117; Dambitsch, S. 238 f.; Köhne, Staatsr. I, S. 204, Verf.-Recht, S. 149; Westerkamp, S. 100; Anschütz, Enz., S. 544. — Der Ausdruck „Quorum“ für die Beschlußfähigkeitszahl entstammt der Bestallungsurkunde der englischen Friedensrichter, wo es hieß: „. . . quorum aliquem vestrum (dann folgen die Namen) . . . unum esse volumus“.

58) U. U. Bözl, Krit. Vierteljahrsschr. f. Gesetzg. u.stw., Bd. 16, S. 81, der die Ansicht vertritt, zu einer Beschlußfassung im Bundesrat sei nötig, „daß mehr als die Hälfte der in demselben überhaupt bestehenden Stimmen vertreten seien“. Die Verfassung bietet hierfür keinen Anhalt, im Gegenteil steht mit dieser Auffassung Art. 7, Abs. 3, S. 2 im Widerspruch.

59) v. Köhne, Staatsr., S. 204; Westerkamp, S. 100; Niemke, S. 20; Laband, Staatsr. I, S. 242; Dambitsch, S. 245; v. Mohl, S. 235.

daß Verfassungsänderungen als abgelehnt gelten,⁶⁰⁾ wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.⁶¹⁾ Was hat diese Bestimmung bei der Stimmenverteilung im Bundesrate für Folgen! Preußen mit seinen 17 Stimmen sowie die vereinigten Voten der drei mittelstaalichen Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg mit zusammen 14 Stimmen haben die Möglichkeit, jede Verfassungsänderung zu verhindern.⁶²⁾ Dieselbe Macht haben die süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen mit zusammen 16 Stimmen ebenso wie die Gesamtheit der Kleinstaaten, welche durch Zusammenschluß mit 17 Stimmen eine Majorisierung durch die größeren verhindern können. Andererseits braucht eine notwendige oder doch von der Staatenmehrheit und dem Reichstage für notwendig gehaltene Verfassungsänderung das Widerstreben einzelner Staaten nicht zu fürchten.⁶³⁾ Es ist von

60) Vgl. dagegen die positiven Bestimmungen in Art. 110 der heil. Verfassung vom 17. Dezember 1820.

61) Vgl. denselben Grundsatz in § 16, Abs. 3 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

62) Staatsminister Delbrück im Reichstage am 8. Dezember 1870; Bezold III, S. 314.

63) Viel schwieriger sind Verfassungsänderungen in der Schweiz und Union. In der Schweiz faßt zunächst die Bundesversammlung, bestehend aus dem National- und Ständerat einen verfassungsändernden Beschluß, der aber zu seiner Rechtsgültigkeit eines Sanktionsbeschlusses des ganzen Volkes der Kantone bedarf. Alle Beschlüsse werden mit absoluter Stimmenmehrheit gefaßt. In den Vereinigten Staaten von Nordamerika bedarf jede Verfassungsänderung eines Zweidrittelmehrheitsbeschlusses des Senates und Repräsentantenhauses, worauf er noch von Dreivierteln sämtlicher Staaten angenommen werden muß. Im Deutschen Bund konnte jeder Staat und jede Stimme eine Verfassungsänderung verhindern, nachdem ursprünglich Zweidrittelmehrheit hierfür genügt hatten. Dasselbe galt für die Aufnahme neuer Mitglieder und Religionsfachen. Im Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung (Art. 7, Abs. 3: „Die Beschlußfassung im Bundesrat erfolgt mit einfacher Mehrheit, mit Ausnahme von Beschlüssen über Verfassungsänderungen, welche zweidrittel der Stimmen erfordern.“ Druckf. des verfassungsber. Reichstags, S. 12. Der Abg. Lasfer beantragte den zweiten Teil der genannten Vorschrift an den Schluß der Verfassung zu setzen, sodaß Art. 78 der Verfassung des Nordd. Bundes folgenden Wortlaut enthielt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung; jedoch ist zu denselben im Bundesrate eine Mehrheit von Zwei-

Selten S. 30 die Ansicht vertreten worden, daß der Bundesrat bei Verfassungsänderungen vollzählig sein müsse. Diese Theorie findet in der Verfassung aber keine Stütze und ist im übrigen praktisch undurchführbar.

Verfassung im Sinne des Art. 78 Abs. 1 ist nur die Verfassungsurkunde selbst, nicht aber andere Reichsgesetze, mögen sie auch materiell Verfassungsrecht erhalten.⁶¹⁾

Die Änderung kann entweder so vor sich gehen, daß, wie es auch anfangs geschah, der Wortlaut der Verfassungsurkunde oder des von ihr angezogenen Verfassungsrechts abgeändert wird,⁶²⁾ aber die qualifizierte Mehrheit ist auch bei materiell verfassungswidrigen Gesetzen notwendig, d. h. Veränderungen, die nicht den Text berühren, aber den verfassungsmäßigen Rechtszustand inhaltlich trotzdem ändern oder teilweise aufheben. Dieses Verfahren wurde vielfach in neuerer Zeit geübt, um Schwierigkeiten und Kontroversen aus dem Wege zu gehen, hat aber den Nachteil, daß die einen eine Verfassungsänderung für vorliegend erachten, die anderen nicht. Es gibt heute sogar eventuell beschlossene Verfassungsänderungen, d. h. es wird ein Gesetz erlassen, mag eine Änderung darin enthalten sein oder nicht.

dritteln der vertretenen Stimmen erforderlich.“ Druckf. S. 41) genügte zur Verfassungsänderung Zweidrittelmehrheit. Hiernach hatte Preußen bei dem Verhältnis der preußischen Stimmen zur Gesamtzahl ein absolutes Veto gegen Verfassungsänderungen. Dies wäre durch den Zutritt der süddeutschen Staaten weggefallen, wenn nicht Art. 78, Abs. 1 die heutige Fassung erhalten hätte. (Vgl. die Worte des Präsidenten des Bundeskanzleramtes im Reichstage am 7. und 8. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 129 und 143.) In den Verträgen mit Baden, Hessen und Württemberg war eine Dreiviertelmehrheit dazu vorgesehen. (BGBL. 1870, S. 650 f.) Die jetzige Fassung des Art. 78, Abs. 1 wurde im Bundesvertrage mit Bayern festgestellt. (BGBL. 1871, S. 9.) Es ist hier ein Kompromiß mit Bayern geschlossen, welches ein Vetorecht gegenüber Verfassungsänderungen beansprucht hatte. (Vgl. Abg. v. Hoyerbedt im Reichstage am 8. Dez. 1870.)

64) Ebenso v. Rönne, Staatsr. II, S. 20 f.; Arndt, Staatsr., S. 186, Komm., S. 366; Sehnd., Komm., S. 416; Hänel, Staatsr., S. 774; Dambitsch, S. 683; v. Mohl, S. 143 f., 185; v. Jagemann, S. 227; Laband, Staatsr. I, S. 284, Reichsstaatsr., S. 70; Wiese, S. 10 f.

65) Der Verfassungstext ist nur in neun Fällen abgeändert worden. Sonst sind die angenommenen Verfassungsänderungen in der Verfassungsurkunde nicht zum Ausdruck gebracht worden. Ob diese Praxis der Verfassung entspricht, ist strittig.

Nach hier ist zu sagen, daß, wenn die qualifizierte Mehrheit von 14 Stimmen im Bundesrate vorhanden ist, die Verfassungsänderung zu Recht besteht.

Wenn oben gesagt wurde, daß lediglich die Verfassungsurkunde unter die Regel des Art. 78 Abs. 1 falle, so ist diese Auslegung hier dahin zu erweitern, daß selbstverständlich diejenigen Gesetze, welche in die Verfassung selbst aufgenommen worden sind, zur Aufhebung oder Abänderung ebenfalls der qualifizierten Mehrheit bedürfen.⁶⁶⁾ Zorn⁶⁷⁾ will dies auch für die anderen Gesetze wahrhaben, welcher Ansicht jedoch nicht beigetreten werden kann, weil es dem Wortlaut der Verfassung nicht entspricht.

Jede Verfassungsänderung, also auch nur eine zeitweilige, hat das Erfordernis der Dierzehnstimmenmehrheit zu beobachten. Für eine entgegengesetzte Ansicht bietet die Verfassung keinen Anhalt, abgesehen davon, daß eine solche Regelung nur zur Umgehung des Art. 78 Abs. 1 benutzt würde.⁶⁸⁾

Die Vorfrage, ob ein Verfassungsänderungsvorschlag vorliegt, betrifft nur die Auslegung, nicht aber eine Abänderung der Verfassung und ist deshalb wie Vorfragen überhaupt durch einfachen Mehrheitsbeschluß zu entscheiden.⁶⁹⁾ Die Frage kommt

66) v. Mohl, S. 185; Dambitsch, S. 683.

67) Zorn, Staatsr. I, S. 433; ebenso Hänel, Stud. I, S. 255; Herwegen, S. 51.

68) Als Beispiel diene das Gesetz vom 3. Aug. 1893 (RGBl. S. 233) Art. II, § 1. Die hier vorgesehene Abänderung der Dienstzeit für gewisse Truppengattungen sollte nur vom 1. Oktober 1893 bis 31. März 1899 gelten. (Eine Verlängerung des Gesetzes ist später erfolgt.) Auch hier mußte Art. 78, Abs. 1 beobachtet werden.

69) Laband, Staatsr. I, S. 284, Reichsstaatsr. S. 70 f.; Brie im Arch. f. öff. Recht IV, S. 1 f., 60; Meyer, Lehrb., § 163, N. 10; v. Rönne, Staatsr. II, S. 35, Verf.-Recht, S. 150; Arndt, Staatsr., S. 95 f.; Hänel, Stud. I, S. 258 f.; Seulen, S. 43 f.; Proebst, S. 125; Zorn, Staatsr. I, S. 431; Abg. Miquel im Reichstage am 13. Juni 1873, Sten. Ber., S. 1126 und 1142. N. N. Sehdel, Komm., S. 146, der die qualifizierte Mehrheit auch für die Entscheidung der Vorfrage verlangt, die Fälle der Art. 5, 37 und 78, Abs. 2 unentschieden läßt. Windthorst wünschte in der genannten Reichstagsitzung vom 13. Juni 1873, Sten. Ber., S. 1138 die Vorfrage sogar durch Stimmeneinheit/entschieden zu sehen, wozu aber kein Anhalt vorhanden ist. Regel ist jedenfalls einfacher Mehrheitsentscheid, der hier,

nur dann in Betracht, wenn mindestens 14 Stimmen gegen die Vorlage sind, da diese sonst auf jeden Fall außer bei vorbehaltenen Sonderrechten eines Bundesstaates angenommen worden ist. Auch die wegen eines Sonderrechts an einem Gesetze nicht beteiligten Staaten sind inbetreff der Vorfrage stimmberechtigt, weil dies eine allen gemeinsame Angelegenheit ist.⁷⁰⁾

2. Es ist hier weiter die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2⁷¹⁾ zu erwähnen, die bestimmt, daß bei Abänderung eines Sonderrechts⁷²⁾ die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates⁷³⁾ notwendig ist; die Mehrheit aber entscheidet darüber, ob ein solches Recht vorliegt. Die Zustimmung des betr. Bundesgliedes wird durch seinen Vertreter im Bundesrate erklärt.⁷⁴⁾ Der Einzelstaat kann auch durch vorbehaltlose Abstimmung über ein verfassungs-

wo keine Ausnahmebestimmung gegeben ist, zur Anwendung kommt. (In einigen Verfassungen, so z. B. die Verfassung des Königreichs Sachsen vom 4. Sept. 1831, § 152, des Großherzogtums Baden vom 22. August 1818, § 64 und des Großherzogtums Hessen vom 17. Dez. 1820, Art. 110 sind auch für Erläuterungsgesetze besondere Bestimmungen gegeben.)

70) Seydel, Komm., S. 148; Sauter, S. 23 f.

71) Diese Bestimmung war in der Nordd. Bundesverfassung nicht enthalten. (Vgl. Prot. vom 15. Nov. 1870, BGVl. S. 650; Verf.=Vertrag mit Bayern vom 23. Nov. 1870, Z. V; Schlußprot. vom 25. Nov. 1870, 1 ad g.) Über ihre Bedeutung vgl. die Sitzung des Deutschen Reichstags vom 4. April 1871, Sten. Ber., S. 159 f.

72) Über den Begriff der Sonderrechte herrscht in der Literatur Streit. (Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 127 f.; Seydel, Komm., S. 419 f.; 424 f.; Wiese, S. 32 f.)

73) Elsaß-Lothringen gilt im Sinne dieser Vorschrift nicht als Bundesstaat. (Vgl. Laband, Staatsr. II, S. 232 f.)

74) Die Mehrzahl der Schriftsteller halten die Zustimmung nur für ein Internum des Bundesrates. Eine direkte diesbezügliche Formvorschrift ist nicht gegeben worden. Vgl. noch die Antwort des Präsidenten des Bundeskanzleramtes auf eine Anfrage in der Sitzung des Nordd. Reichstags vom 7. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 134: „Eine authentische Interpretation kann ich hier nicht geben, ich kann nur sagen, daß ich unter dieser „Zustimmung“ nichts anderes verstanden habe, als die Zustimmung im Bundesrate und daß mir bisher eine entgegenstehende Auffassung nicht bekannt geworden ist.“ Vgl. als Literatur z. B. Hänel, Stud. I, S. 211 f.; Westerkamp, S. 81; Schulze, Lehrb. II, S. 19; v. Rönne, Staatsr. II, S. 39; Seydel, Komm., S. 432; Laband, Staatsr. I, S. 124 f.; Arndt, Staatsr., S. 196; Jagemann, S. 236; Meher, Lehrb., S. 597; Proebst, S. 125; Auerbach, S. 69 f.

änderndes Reichsgesetz zustimmen. Es ist möglich, daß landesgesetzlich zur Verzichtserklärung auf ein Sonderrecht die Zustimmung der Landesvertretung erforderlich ist, was aber für die Abstimmung im Bundesrate keine Wirkung ausübte.⁷⁵⁾ Es kommen hier dieselben Grundsätze zur Anwendung, wie sie schon früher bei der Einwirkung der einzelstaatlichen Landtage auf die Instruktion der Bevollmächtigten erwähnt worden sind.

Auch für die Aufhebung eines jeden verfassungsmäßigen Sonderrechts ist, abgesehen von der Zustimmung des einzelnen Gliedstaates, ein verfassungsänderndes Reichsgesetz mit der qualifizierten Mehrheit des Art. 78 Abs. 1 notwendig.⁷⁶⁾

Einige Schriftsteller sind der Ansicht, daß Art. 78 Abs. 2 keine Ausnahme von dem Majoritätsprinzip der Beschlüsse im Bundesrats bilde, da eine derartige Zustimmung des Bundesstaates zu dem verfassungsmäßigen Mehrheitsbeschluß hinzutrete und neben diesem selbständig existiere.⁷⁷⁾

75) N. N. Born, Staatsr. I, S. 134. — Vgl. dagegen die Ausführungen des Abg. Lasker in den Sitzungen am 5. und 7. Dezember 1870, Sten. Ber., S. 85 und 133, die Antwort Delbrücks, Sten. Ber., S. 134. Vgl. ferner der bayerische Staatsminister v. Luz im Reichstage am 20. Nov. 1871, Sten. Ber., S. 378: „Abg. Greil legt sich diese Bestimmung dahin aus, daß unter der Zustimmung des betr. Staates die Zustimmung der sämtlichen gesetzgebenden Faktoren desselben gemeint sei. — — — Dem gegenüber habe ich zu erklären, daß die bayerische Regierung diese Auffassung nicht hat, und ich meines Ortes — ich bin berechtigt dies auszusprechen, nachdem ich bei Abfassung der Verträge einigermaßen beteiligt gewesen, ich kann noch beifügen, daß es auch niemals die Absicht der Kontrahenten gewesen ist, den betr. Bestimmungen eine solche Bedeutung unterzulegen.“ In demselben Sinne äußerte er sich in der Sitzung der bay. Abg.-Kammer vom 16. Dez. 1871, Sten. Ber., S. 112. Vgl. ferner die Worte des württ. Ministers v. Mittnacht im Reichstage am 22. Nov. 1871, Sten. Ber., S. 424. Derselbe in der württ. Abgeordn.-Kammer am 8. Februar 1872. Der hier vertretene Standpunkt ist schon oben begründet worden, sodaß hier nur noch festgestellt zu werden braucht, daß auch bei Aufgabe von Sonderrechten reichsgesetzlich die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren in den Einzelstaaten ohne Belang ist, landesgesetzlich dagegen eine dahinzielende etwaige Bestimmung eine Wirkung wohl auszuüben imstande ist.

76) N. N. Hänel, Staatsr., S. 780 f.; v. Jagemann, S. 238.

77) So Laband, Staatsr. I, S. 283 f.; Seydel, Jahrb. III, S. 283. N. N. v. Mohl, S. 236; Schulze, Lehrb. II, S. 66.

3. Art. 5 Abs. 2 Reichsverfass. gibt dem Präsidium in einigen Zweigen der Gesetzgebung ein Einspruchsrecht; es kommt also ein Bundesratsbeschluß nicht zustande, wenn die Stimme des Präsidiums sich gegen den betr. Antrag, also für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.⁷⁸⁾ Für Neuerungen, welche Preußen befürwortet, gilt das Ausschlagrecht Preußens demnach nicht.

Es liegen also zwei Voraussetzungen für die Annahme des Vorschlages vor, einmal ein dafür sich erklärender Mehrheitsbeschluß des Bundesrates und dann ein nicht bestehender Widerspruch oder die zustimmende Erklärung des Präsidiums.⁷⁹⁾ Falls Preußen nicht abstimmt, so ist der Antrag bei diesem günstiger Stimmenmehrheit angenommen.⁸⁰⁾

a. Es kommen hier in Betracht Gesetzesvorschläge, welche Änderungen in den bestehenden Einrichtungen des Militärwesens und der Kriegsmarine,⁸¹⁾ ferner im Zollwesen oder in der Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups herbeiführen wollen.⁸²⁾ Damit kann gegen den

78) Über die Wortfassung der Verfassungsurkunde in diesem Falle äußert sich v. Martitz, S. 43, U. 36 folgendermaßen: „Das heißt unnützer Weise Worte machen. Die Beschlüsse des Bundesrats haben immer nur die Absicht, das Bestehende abzuändern. Beibehaltung des Bestehenden ist nicht Objekt einer Beschlußfassung.“

79) Präsidium ist nicht der Kaiser als Organ des Reiches, sondern die Krone Preußen. Das Vetorecht der Präsidialgewalt wird nur innerhalb des Bundesrates geltend gemacht, aber nicht vom Kaiser gegenüber einem Beschlusse von Bundesrat und Reichstag. (Vgl. v. Senzel, Komm., S. 119; Laband, Staatsr. I, S. 238; Proebst, S. 58.)

80) Es ist dies zum Unterschiede von dem vorhin erwähnten Fall des Art. 78, Abs. 2, wo zur Durchsetzung des Antrags die Stimme des berechtigten Staates in der Mehrheit enthalten sein muß, besonders zu betonen. (Vgl. den verschiedenen Wortlaut der Art. 5, Abs. 2 und 78, Abs. 2 Reichsverfass.) — In beiden Fällen kann von einem Sanktionsrecht weder des Kaisers noch des Sonderberechtigten gesprochen werden.

81) Art. 5, Abs. 2 Reichsverfass.; § 6, Abs. 1, Z. 1 Geschäftsordn. f. den Bundesrat.

82) Art. 5, Abs. 2 Reichsverfass., Art. 35 Reichsverfass.; § 6, Abs. 1, Z. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

Willen des Kaisers in militärischer und, da die Finanzwirtschaft des Reiches hauptsächlich von den Einnahmen aus den Zöllen und Verbrauchsabgaben abhängt, finanzieller Beziehung keine Änderung herbeigeführt werden.

b. Die Stimme des Präsidiums muß, ferner in die Mehrheit enthalten sein oder doch wenigstens nicht widersprechen bei der Beschlußnahme über Abänderungsvorschläge betr. die zur Ausführung der im Art. 35 aufgeführten Zoll- und Steuergesetze dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen⁸³⁾ sowie derjenigen gesetzlichen Bestimmungen, welche den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen oder die in den Zollausschüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlichen Maßregeln.⁸⁴⁾

c. Man hat bisweilen in Beziehung auf die vorgenannten Fälle von einem Vetorecht des Kaisers gesprochen. Doch ist dieser Ausdruck staatsrechtlich insofern ungenau, als ein Bundesratsbeschluß hier gar nicht zur Entstehung kommt, wenn die Stimme des Präsidiums sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Praktisch allerdings sind die Wirkungen ähnlich wie bei einem kaiserlichen Vetorecht.

d. Das Ausschlagrecht Preußens besteht nach dem Wortlaute des Art. 5 Abs. 2 nur gegenüber Gesetzesvorschlägen; von Verwaltungsvorschriften ist hier nicht, wie in Art. 37 Reichsverf. die Rede, sodaß eine Beschränkung auf Gesetzes-

83) Vgl. über diesen Ausdruck die Ausführungen des Antragstellers Abg. Twesten im konst. Reichstage am 21. März 1867, Sten. Ber., S. 309: „Man hat gemeint, statt „Einrichtungen“ zu sagen „Gesetze“. Ich glaube aber, daß „Einrichtungen“ stehen bleiben müssen. Denn es gibt manche Einrichtungen sowohl im Militärwesen wie sonst im Staate, die nicht ausdrücklich auf Gesetzen beruhen, sondern tatsächlich bestehen, auf welche sich aber künftige Gesetze wohl beziehen können, und ich meine, die Krone Preußens muß in der Lage sein, auch dann ein Veto einzulegen, wenn es versucht werden sollte, durch die Gesetzgebung Änderungen an solchen Einrichtungen zu treffen, welche bisher nicht auf ausdrücklich gesetzlichen Bestimmungen beruhen. Ich glaube daher, beim Worte „Einrichtungen“ stehen bleiben zu müssen.“

84) Art. 37, 35 Reichsverf.; § 6, Abs. 1, Z. 4 Geschäftsordnung f. den Bundesrat.

vorschläge angenommen werden muß. Dann ist aber auch im Art. 5 Abs. 1 nur von Gesetzgebung gehandelt worden, wodurch sich schon aus dem Zusammenhang der Beweis für die vorgenannte Ansicht ergibt.⁸⁵⁾

e. Im Art. 5 Abs. 2 ist von einer Meinungsverschiedenheit im Bundesrate die Rede. Zweifelhaft könnte hier sein, ob eine solche auch dann als vorliegend zu erachten sei, wenn nur Preußen gegenüber den andern Bundesgliedern verschiedener Ansicht ist, oder ob Preußen den Ausschlag nur bei einer Meinungsverschiedenheit der übrigen unter sich gibt. Die erstere Annahme ist als die richtige anzusehen.⁸⁶⁾

f. Auch hier ist die Frage, ob der vorliegende Gesetzesvorschlag unter Art. 5 Abs. 2 falle, im Bundesrate mit einfacher Majorität zu entscheiden.⁸⁷⁾

g. Das sog. Vetorecht Preußens besteht auch dann, wenn die im Art. 5. Abs. 2 erwähnten Einrichtungen durch Verweigerung der Mittel im Staatsgesetzentwurfe zu Fall gebracht werden sollen.⁸⁸⁾

h. Bei einem Beschlusse über die Auflösung des Reichstags während der Dauer der fünfjährigen Legislaturperiode ist die Zustimmung des Kaisers erforderlich.⁸⁹⁾

85) N. N. Dambitsch, S. 187 f.; Niedel, S. 97. Vgl. auch Arndt, Staatsr., S. 181 f., Komm., S. 96; Schulze, Lehrb. II, S. 67.

86) Ebenso v. Sehdel, Komm., S. 119; Dambitsch, S. 190; Arndt, Komm., S. 96, Staatsr., S. 181; v. Rönne, Staatsr. I, S. 228.

87) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 284, II 38; v. Rönne, Staatsr. I, S. 228, II. 3; Meher, Lehrb., § 163, II. 10, S. 583; Proebst, S. 59. N. N. Dambitsch, S. 190, wonach der Kaiser bei der Gesetzesausfertigung hierüber entscheidet, der S. 236 diese Auffassung auch für Verfassungsänderungen durchzusetzen wünscht. Vgl. Arndt, Staatsr., S. 182.

88) Laband, Ann. d. D. Reichs 1873, S. 526; Sehdel, Komm., S. 120; Arndt, Komm., S. 97, Staatsr., S. 182.

89) Art. 24, S. 2 Reichsverf.; § 6, Abs. 1, Z. 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat — dieser Fall ist in Art. 7, Abs. 3 nicht erwähnt. In der Geschäftsordnung jedoch ist er mit den übrigen zusammengestellt worden. Ebenso Thudichum, S. 104; Niedel, S. 28; v. Martitz, S. 43; v. Rönne, Staatsr., S. 207, Verf.-Recht, S. 151; v. Mohl, S. 237; Loening, S. 64. Es ist aber zu beachten, daß im § 24 Reichsverf. die Zustimmung des Kaisers als ein vom Bundesrat verschiedenes selbständiges Reichsorgan, nicht die des Präsidiums d. h. Preußens erforderlich ist, wenn dies praktisch

4. Grundsätzlich nehmen die Bundesglieder, auch wenn ein Beschlußentwurf des Bundesrates sich nur auf einen Teil des Bundesgebiets oder der Bundesstaaten erstreckt, an der Beschlußfassung teil; die Kompetenz der Einzelstaaten bezieht sich auf das ganze Zuständigkeitsgebiet des Bundesrates, da das Interesse aller Bundesglieder dabei in Frage steht. Ausnahmsweise jedoch besteht hier eine Sonderstellung bezüglich der süddeutschen Staaten, die als natürliche, wengleich politisch nicht sehr wichtige Folge ihrer Ausnahmestellung, nämlich der ihnen zugestandenen Reservatrechte, der Stimmführung entbehren,⁹⁰⁾ soweit die Ausübung bestimmter Hoheitsrechte seitens des Reiches diesen Staaten gegenüber ausgeschlossen ist. Die Reichsverfassung bestimmt hierüber, daß bei Angelegenheiten, die nach den Bestimmungen der Verfassung⁹¹⁾ nicht dem ganzen Reiche gemeinsam sind, nur die Stimmen der beteiligten Staaten gezählt werden.⁹²⁾ Aus dem Zusatz „nach den Bestimmungen dieser Verfassung“ ergibt sich, daß die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 keine Anwendung findet bei Gesetzesvorschlägen, für

auch keine weitere Bedeutung hat. Vgl. hierüber Laband I, S. 285; Hänel, Stud. II, S. 40 f.; Schulze, Lehrb. II, S. 67.

90) Gemäß dem Wortlaute der Verfassung ist den hier ausgeschlossenen Bundesstaaten das Recht der Mitberatung geblieben. (Westerkamp, S. 100 f.; Köhne, Staatsr., S. 206.)

91) Laband, Ann. d. D. Reichs 1873, S. 421 nimmt hier in zutreffender Weise Art. 7 des Ges. betr. die französische Kriegskostenentschädigung vom 8. Juli 1872 (RGBl. S. 289) aus.

92) *Itio in partes*. Art. 7, Abs. 4 Reichsverf.; § 6, Abs. 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. Vgl. ferner Art. 7 der mit Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des D. Bundes v. 15. Nov. 1870 (RGBl. S. 631.) Durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 (RGBl. S. 654) ist Württemberg dieser Verfassung beigetreten. Riff. II, § 5 des Vertrages mit Bayern v. 23. Nov. 1870 (RGBl. 1871, S. 11.) Vgl. für ihre Auslegung die Ausführungen Lasfers und Delbrücks in der Reichstagsitzung vom 7. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 122, 124. — Die entsprechende Bestimmung für den Reichstag in Art. 28, Abs. 2 ist durch das Reichsges. betr. die Abänderung des Art. 28 der Reichsverf. vom 24. Februar 1873 (RGBl. S. 45) aufgehoben. Vgl. die Motivierung dieser verschiedenen Behandlung des Bundesrats und des Reichstags von dem Abg. Frhr. v. Hoyerbeck, der die Aufhebung des Art. 28, Abs. 2 beantragt hatte, in der Sitzung des Reichstages vom 22. Mai 1872, Sten. Ber., S. 459; ebenso in der Sitzung des Reichstages des Nordd. Bundes vom 7. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 123.

welche das Reich zwar kompetent ist, die aber, aus welchem Grunde es auch immer sei, sich tatsächlich nur auf einen Teil des Reichsgebiets oder der Bundesglieder beschränken. Das Reich darf also gesetzliche Bestimmungen in dieser Hinsicht zu erlassen gar nicht berechtigt sein.⁹³⁾

a. Ein Stimmrecht der süddeutschen Staaten besteht demgemäß nicht in folgender Hinsicht: für Bayern, Württemberg und Baden in Angelegenheiten der Bierbesteuerung,⁹⁴⁾ für Bayern und Württemberg in solchen der Reichs Post- und Telegraphenverwaltung,⁹⁵⁾ für Bayern in Sachen der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse,⁹⁶⁾ der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung,⁹⁷⁾ des Immobilienversicherungsrechts⁹⁸⁾ und des Eisenbahnwesens.⁹⁹⁾

93) Laband, Staatsr. I, S. 251, Reichsstaatsr., S. 63; Dambitsch, S. 238; Proebst, S. 63; Röme, Staatsr. I, S. 206; Verf.-Recht, S. 150; Jörn, Staatsr. I, S. 151, 435; Westerkamp, S. 100 f.; Mejer, Lehrb., S. 436; Thudichum, Jahrb. d. D. Reichs I, S. 23; Sehdel, Komm., S. 147, Jahrb. III, S. 282 f.; Schulze, Lehrb. II, S. 53; Arndt, Staatsr., S. 95, Komm., S. 117. — Staatsminister Delbrück auf Anfrage des Abg. Lasker in der 2. außerord. Session des Reichstags 1870, Sten. Ber., S. 122, 124. Er erklärte dabei, es müsse sich um solche Verhältnisse handeln, „bei welchen nach der Verfassung selbst die ganze Institution nicht gemeinschaftlich ist.“

94) Art. 35, Abs. 2, 38 Abs. 4 Reichsverfass. — § 4 des Reichsges. vom 25. Juni 1873 betr. die Einführung der Verfass. des D. Reiches in Elsaß-Lothringen (RGBl. S. 161, GBl. für Elsaß-Lothringen, S. 131) begründet bei der mangelnden Selbständigkeit des Reichslandes für dasselbe kein Reservatrecht. — Die Ausnahme für Branntwein ist durch Ges. vom 24. Juni 1887 beseitigt worden. Vgl. die daraufhin ergangene kaiserliche Verordn. vom 9., 23. und 27. Sept. 1887 (RGBl. S. 485, 487, 491.)

95) Art. 52, Abs. 1, Art. 4, Z. 10 Reichsverfass.; Ziff. III, § 4 des Vertrags vom 23. Nov. 1870; Art. 2, Nr. 4 des Vertrags v. 25. Nov. 1870.

96) Art. 4, Z. 1 Reichsverfass.; Schlußprot. zum Vertrage mit Bayern vom 23. Nov. 1870, Nr. I; Ziff. III, § 1, Abs. 1 des Vertrags mit Bayern vom 23. Nov. 1870. Vgl. die Äußerung des Abg. Lasker, Sten. Ber. des außerord. Reichstags I, S. 125.

97) Schlußprot. zum Vertr. mit Bayern, Nr. I.

98) " " " " " Nr. IV. Hierzu Lasker am 6. Dez. 1870 im Nordd. Reichstage, Verhandlungen 2. außerord. Session 1870, S. 81 f.

99) Art. 46, Abs. 2, Art. 42—45 mit der in Art. 46, Abs. 3 und Art. 47 Reichsverf. bestimmten Ausnahme; Art. 4, Z. 8 Reichsverfass.; Ziff. III, § 3 des Vertrages vom 23. November 1870.

b. Stimmberechtigt ist dagegen Bayern wohl in Angelegenheiten der Heeresverwaltung, einmal weil der Heeresetat des Reiches die für das bayerische Kontingent zu verwendenden Mittel, wenn auch in einer Gesamtsumme, feststellt und für ihre Verwendung der Reichsetat maßgebend ist, und ferner, weil Bayern inbetreff Formation, Organisation, Ausbildung, Gebühren und Mobilmachung sich nach den Regeln des Reichsheeres zu richten hat.¹⁰⁰⁾ Ihr Stimmrecht nicht verloren haben ferner Hamburg und Bremen inbetreff der Zoll- und Steuerangelegenheiten, weil diese Staaten als Ersatz für die indirekten Steuern ein Ubersum an das Reich bezahlen.¹⁰¹⁾

Eine Erhöhung der Biersteuer betrifft auch die süddeutschen Staaten, weil hierdurch auch eine Erhöhung der von ihnen zu entrichtenden Ubersa notwendig wird.

c. Auch die kraft Sonderrechts an einem Gesetze nicht beteiligten Staaten behalten ihr Stimmrecht bei der Frage, ob Art. 7 Abs. 4 in Betracht komme, da dies eine Angelegenheit des ganzen Reiches ist. Diese Frage ist als eine solche der Geschäftsbehandlung vom Bundesrate mit einfacher Mehrheit zu entscheiden.

d. Der Ausdruck „Beschlussfassung“ in Art. 7 Abs. 4 weist darauf hin, daß es sich nur um eine Abstimmung im Plenum handeln kann, da bei den Ausschüssen davon nicht die Rede ist, sondern hier nur eine mehr gutachtliche Tätigkeit in Frage steht.¹⁰²⁾ Auch ist die genannte Bestimmung in Art. 8 nicht wiederholt.

100) Vertrag mit Bayern vom 23. Nov. 1870 III § 5 III Abs. 2. — Vgl. Lasker und Staatsminister Delbrück im 2. außerord. Reichstage 1870, Sten. Ber., S. 123, 146. Vgl. ferner die Erklärung des Präsidenten des Reichskanzleramts im Reichstage am 27. April 1871, Sten. Ber., S. 423. Schulze, Lehrb. II, S. 53 f.; Laband, Staatsr. I, S. 252; Sehdel, Komm., S. 147 f.; Rönne, Staatsr., S. 206; Proebst, S. 63.

101) Art. 38, Abs. 3 Reichsverfass. — Vgl. die Erklärung des Präs. des Reichskanzleramts, Sten. Ber. des außerord. Reichstags 1870, I S. 123. — Seit dem 15. Oktober 1888 gehören Hamburg und Bremen zum einheitlichen Zollgebiet. (RGBl. S. 913 f.) Außerhalb der Zollgrenze verblieben nur einige Gebiete in Hamburg, Cuxhaven, Bremen und Bremerhaven. Hierauf findet Art. 34 Reichsverfass. auch weiterhin Anwendung.

102) Sehdel, Komm., S. 149.

5. Zur Ergänzung ist noch kurz Elsaß-Lothringen anzuführen, dessen schon früher Erwähnung geschah. Die reichsländischen Stimmen werden nicht gezählt, einmal, wenn dadurch Preußen die Mehrheit oder bei Stimmengleichheit den Ausschlag erhält und ferner, wenn es sich um Änderungen der Verfassung handelt¹⁰³⁾ d. h. wenn nur durch Zutritt der elsass-lothringischen Stimmen die zur Hinderung von Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit von 14 Stimmen erreicht würde. Durch diese Bestimmungen soll eine Vermehrung des preussischen Stimmgewichts verhindert werden. Thretwegen sowie infolge des Umstandes, daß bei wichtigen politischen Angelegenheiten die reichsländischen Stimmen tatsächlich nicht gegen Preußen abgegeben werden können, ist ihre praktische Bedeutung gering.

6. Auf Grund der Tatsache, daß entsprechend der Bestimmung des Art. 28 S. 2 Reichsverf., wonach zu einer gültigen Beschlußfassung im Reichstage die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder anwesend sein muß, für den Bundesrat eine solche Vorschrift fehlt und daß seine Verhandlungen nicht öffentlich sind, kamen eine Reihe Schriftsteller zu der Annahme, daß nicht allein die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern, sondern ihre Anwesenheit überhaupt zu einem gültigen Beschluß des Bundesrates nicht erforderlich ist.¹⁰⁴⁾ Sie halten demgemäß nicht nur eine schriftliche Abstimmung durch Umlaufschreiben unter den Bevollmächtigten,

103) Art. 6a, Abs. 2 Reichsverf.

104) Arndt, Staatsr., S. 96, Komm., 118, in Hirths Annalen 1885, S. 701; Seydel, Komm., S. 145 f.; Dambitsch, S. 239. Sie führen als Beispiel an die kaiserliche Verordnung vom 4. März 1875 (RGBl. S. 159), betr. das Verbot der Ausfuhr von Pferden, die „nach erfolgter Zustimmung der Bundesregierungen“ ergangen ist. Dagegen Bogels, S. 6; Sauter, S. 18; Hänel, Staatsr. I, S. 243 f.: „Alle Einfluß, welcher den Einzelstaaten auf die Reichsgesetzgebung dem Erfolge nach gewährt werden soll, ist dem Rechte nach ausschließlich geknüpft an die Mitgliedschaft im Bundesrate als dem einen Organ des Reiches, welches in Gemeinschaft mit dem Reichstage der gesetzgeberischen Beschlußfassung dient. Nur den Mitgliedern des Bundesrates als solchen und innerhalb dieser Körperschaft steht das Recht der gesetzgeberischen Vorschläge und der Teilnahme an der gesetzgeberischen Beschlußfassung zu.“

sondern sogar ein Bundesbeschluß der Bundesregierungen selbst auf schriftlichem Wege für statthast. Diese Auffassung ist m. E. doch sehr anfechtbar. Art. 7 Abs. 2 spricht von einer Beratung, die doch wohl ein Zusammenkommen der Vertreter der Bundesglieder voraussetzt. Auch könnte das angegebene Verfahren zu Zweifeln über das Zustandekommen eines Beschlusses Anlaß geben. Es ist geltend gemacht worden, daß in besonders eiligen Fällen eine rasche Abstimmung erwünscht sei, sodaß die vorbezeichnete Abstimmung dann besonders am Platze und notwendig sei, wenn der Bundesrat nicht versammelt oder seine Mitglieder ohne Instruktion seien. Diese Schwierigkeiten sind jedoch bei den heutigen Verkehrsmitteln und besonders, wo der Bundesrat seit langem eine ständige Versammlung geworden ist, nicht hoch anzuschlagen.

7. Die Abgabe der Stimmen im Bundesrate ist ebenfalls wie die vorhergehenden Verhandlungen geheim. Abgestimmt wird in derselben Reihenfolge, in welcher die einzelnen Bundesstaaten in Art. 6 Abs. 1 Reichsverfass. angegeben sind.¹⁰⁵⁾ Falls ein Bundesratsmitglied die Stimmen mehrerer Bundesstaaten führt, so hat es diese, wie auch natürlich, einzeln und an der entsprechenden Stelle abzugeben.¹⁰⁶⁾ Falls ein Antrag zur Aussetzung der Abstimmung (vielleicht wegen mangelnder Instruktion) eingeht, trifft der Bundesrat hierüber seine Entscheidung und setzt evtl. den Tag fest, an dem die ausgesetzte Abstimmung dann stattfinden soll.¹⁰⁷⁾

8. Sobald eine Stimme abgegeben und vom Bundesrat entgegengenommen worden ist, kann weder der Bevollmächtigte selbst noch auch dessen Regierung etwas an dem Votum ändern. Es ist aber möglich, durch Offenhalten des Protokolls und nachträglicher Abstimmung dem schwankenden Verhalten eines Bundesratsmitgliedes zu Hilfe zu kommen. Ein solches Verfahren hat die Wirkung, daß hierdurch ein Staat seinen Standpunkt auch nach der Abstimmung noch klarstellen kann, trotzdem seine Stimme nicht gezählt wird und ohne Wirkung bleibt.

105) § 7, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Dasselbe Prinzip besteht, wie bereits angegeben, für die Anordnung der Sitze.

106) § 7, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

107) § 12, Abs. 2

“ “ “ “ “

IX. Im § 15 Geschäftsordn. ist eine dreifache Art der Beschlussnahme über die geschäftliche Behandlung eines Gegenstandes angegeben. Der Bundesrat kann hiernach entscheiden, daß über eine Vorlage sofort oder erst nach Ablauf einer von ihm festzusetzenden Frist beraten und Beschluß gefaßt wird.¹⁰⁸⁾ Er kann aber auch den Gegenstand an einen der im § 17 Geschäftsordn. aufgeführten ständigen Ausschüsse verweisen.¹⁰⁹⁾ Die Form der Berichterstattung seitens des Ausschusses kann der Bundesrat gleichzeitig festsetzen.¹¹⁰⁾ Und schließlich kann der Bundesrat beschließen, die Angelegenheit an einen dieserhalb zu wählenden außerordentlichen Ausschuß zu überweisen, wobei er zugleich zu bestimmen hat, wieviele Mitglieder dieser Ausschuß umfassen soll.¹¹¹⁾

§ 12. Beziehungen zwischen Bundesrat und Reichstag.

Ehe wir zum zweiten Teil der Abhandlung, der Organisation und Geschäftserledigung des Bundesrates in seinen Ausschüssen, übergehen, sind zuvor noch kurz seine Verkehrsbeziehungen mit dem Reichstage zu erwähnen.

I. Hier ist zunächst die Vorschrift der Verfassung anzuziehen, welche bestimmt, daß Vorlagen, die der Bundesrat beschlossen hat, im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht werden.¹⁾ Damit ist ausgedrückt, daß Bundesratsbeschlüsse, die verfassungs- und geschäftsordnungsgemäß zustandegekommen sind, in der vom Bundesrate beschlossenen Form²⁾ und auch dann, wenn Preußen damit im Bundesrate

108) § 15, Z. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

109) § 15, Z. 2 " " " "

110) § 15, Abs. 5 " " " " ; Prot. 1872, § 87.

111) § 15, Z. 3 " " " "

1) Art. 16 erster Halbsatz Reichsverfass. — Im Entwurf der Nordd. Bundesverfassung Art. 17 lautete die Vorschrift: „Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates an den Reichstag zu bringen — —.“ Die jetzige Fassung weist demgegenüber nur eine Änderung des Ausdrucks, aber keine sachliche Modifikation auf. Vgl. Seydel, Komm., S. 171; Köhne, Staatsr., S. 230; Arndt, Komm., S. 142. U. U. Thudichum in v. Holkendorffs Jahrb. I, S. 26.

2) Der Reichskanzler kann aber erläuternde und begründende Bemerkungen hinzufügen. (Vgl. RG in Straff. Bd. 32, S. 236.)

überstimmt worden ist, im Namen des Kaisers unverzüglich durch den Reichskanzler und unter seiner Gegenzeichnung dem Reichstage vorgelegt werden müssen.³⁾ Auch wenn der Kanzler persönlich die Vorlage mißbilligt und mit ihrem materiellen Inhalt nicht einverstanden ist, darf er ihre Weitergabe nicht ablehnen, sondern in einem solchen Falle steht ihm nur frei, deshalb seine Entlassung zu nehmen.⁴⁾ Wenn die Regierungen dann das Bleiben des Reichskanzlers der Vorlage vorziehen, werden sie von dieser Abstand nehmen. Andererseits ist zu sagen, daß der Kaiser die Pflicht hat, einen Reichskanzler, der sich weigert die Vorlage an den Reichstag zu bringen, zu verabschieden. Aber auch dann, wenn der Kanzler dem kaiserlichen Befehl zur Übermittlung nachkommt, besteht für ihn inbetreff des Inhalts der Vorlage⁵⁾ keinerlei Verantwortlichkeit, da es sich erstens nur um einen bloßen Entwurf handelt, über den der Reichstag sich noch schlüssig zu machen hat, ferner auch deshalb nicht, weil er dadurch einer von der Verfassung dem Kaiser auferlegten Pflicht genügt.⁶⁾ Letztere existiert natürlich nur dann, wenn die Bundesratsbeschlüsse der Verfassung entsprechen,⁷⁾ da sonst, z. B. bei Übergehung

3) Durch Unterlassung der Einbringung hat der Kaiser unter außergewöhnlichen Umständen ein Vetorecht gegen alle Gesetzentwürfe, das ihm nach der Verfassung nicht zusteht. (Vgl. hierüber Fürst Bismarck im Reichstage am 24. Februar 1881, Sten. Ber., S. 30 f.)

4) Dies geschah im Jahre 1880, als unter dem 3. April gegen die Stimmen Preußens, Bayerns und Sachsens bei der Beratung des Reichsstempelabgabengesetzes beschlossen wurde, die Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen stempelfrei zu lassen. Der Kanzler erklärte hier, er fordere seine Entlassung, „weil er einen gegen Preußen, Bayern und Sachsen gefaßten Majoritätsbeschluß weder vertreten noch in seiner Stellung als Reichskanzler von dem Benefizium Gebrauch machen könne, das Art. 9 Reichsverf. der Minorität gewähre.“ Vgl. hierüber die Verhandlungen des Reichstages am 24. Febr. 1881 und Hänel, Stud. II, S. 46 f.; Dambitsch, S. 327 f.; Arndt, Staatsr., S. 179 f.; Laband, Staatsr. II, S. 27; Schulze, Lehrb. II, S. 116; Hänel in Hirths Annalen 1882, S. 14; Seydel, Komm., S. 176; v. Jagemann, S. 91.

5) Der Kanzler ist aber dafür verantwortlich, daß die Vorlagen so, wie sie gefaßt sind, an den Reichstag kommen.

6) Vgl. v. Seydel, Komm., S. 177; Arndt, Komm., S. 142.

7) Hieraus ergibt sich, daß dem Kaiser ein Prüfungsrecht hierüber zusteht und der Reichskanzler die Verantwortung für die formelle Ver-

des dem Präsidium zustehenden Einspruchrechts, ihr Nichtbestehen auch ihre Nichtbeachtung zur Folge hat.⁸⁾

1. Der Reichskanzler hat die Vorlagen auch dann dem Reichstage vorzulegen, wenn er weiß, daß die hier herrschende Stimmung ihnen nicht günstig ist. Die entgegengesetzte Ansicht des Abg. Hänel⁹⁾ hat Fürst Bismarck einmal im Reichstage¹⁰⁾ widerlegt.

2. Es besteht eine Meinungsverschiedenheit darüber, ob aus der Vorschrift, daß die Vorlagen des Bundesrats „im Namen des Kaisers“ an den Reichstag kommen, der Reichskanzler jedesmal einer besonderen kaiserlichen Ermächtigung bedürfe.¹¹⁾ Da jedoch hierüber in der Reichsverfassung keine ausdrückliche Bestimmungen bestehen, die dies anordnen, so ist nicht ersichtlich, warum eine Generalvollmacht nicht ausreichend sein sollte.¹²⁾

3. Da Art. 16 Reichsverfass. bestimmt, daß die erforderlichen¹³⁾ Vorlagen nur „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates“¹⁴⁾ an den Reichstag gebracht werden, so ist einerseits damit gesagt, daß die Reichsregierung dieses Recht ihrerseits nicht hat, also weder ohne noch gegen einen Beschluß des Bundesrates Vorlagen im Reichstage einbringen kann,¹⁵⁾

fassungsmäßigkeit des Beschlusses gegenüber dem Reichstage trägt. Dieses Prüfungsrecht des Kaisers bildet eine Ergänzung des ihm nach Art. 2 und 17 Reichsverfass. zustehenden. Vgl. Hänel, Stud. II, S. 46 f.; Arndt, Staatsr., S. 179; Dambitsch, S. 327; Reinde, Komm., S. 106.

8) Ebenso Laband, Staatsr. II, S. 27, N. 2; Arndt, Komm., S. 142.

9) Dieser erklärte im Reichstage am 3. Dez. 1875: „Ein Staatsmann, der verantwortliche Beamte eines Reichs, verantwortlich gegenüber dem Parlament, ist verpflichtet, niemals Vorlagen zu machen, von denen er wissen muß, daß die Majorität des Hauses ihnen niemals zur Seite steht.“

10) Am 9. Februar 1876, Sten. Ber., S. 1327a.

11) So Born, Staatsr. I, S. 410.

12) Vgl. Dambitsch, S. 328.

13) Über die Frage, welche Vorlagen als erforderlich anzusehen sind, entscheidet der Bundesrat selbst nach eigenem Ermessen.

14) Diese Worte sind erst infolge der Konferenzverhandlungen eingefügt worden. (Vgl. die Druckf. d. verfassungsber. Reichstags, S. 20, Sp. 2.)

15) v. Künne, Staatsr., S. 213, Verf.-Recht, S. 154; Born, Staatsr. I, S. 410; v. Seydel, Jahrb. III, S. 285, Komm., S. 171, 138; Dambitsch, S. 327.

andererseits hat dadurch der Reichskanzler gegenüber dem Bundesrat das alleinige Vermittlungsrecht mit dem Reichstage erhalten, sodaß jener weder selbst noch durch einen anderen die betr. Vorlagen dem Reichstage einbringen darf.¹⁶⁾

II. Die aus dem Bundesrate im Reichstag eingebrachten Vorlagen werden dort durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere Kommissarien vertreten.¹⁷⁾ Letztere sind Organe des Bundesrates, die dieser zu diesem Zweck ernennt und welche mit den Bundesratsbevollmächtigten weiter nichts gemeinsam haben.¹⁸⁾ Der Bundesrat ist bei ihrer Auswahl an einen bestimmten Personenkreis nicht gebunden, sondern die Reichsverfassung hat ihm hierin volle Wahlfreiheit gelassen.

III. Eine Ergänzung¹⁹⁾ des Art. 16 Reichsverf. bringt die Bestimmung, daß jedes Bundesratsmitglied²⁰⁾ das Recht

16) v. Köhne, Staatsr., S. 212; Arndt, Staatsr., S. 179.

17) Art. 16 zweiter Halbsatz Reichsverf. — Deren Tätigkeit läßt sich näher dahin kennzeichnen, daß sie gemäß ihrer Instruktion über die Vorlagen des Bundesrates Auskunft geben und sie begründen. Sie haben demnach nicht die Ansicht einer einzelnen Regierung oder ihre eigene zu vertreten, sondern diejenige der Gesamtheit, wie sie im Bundesratsbeschlusse zum Ausdruck kommt.

18) Es ist die herrschende Ansicht, daß die Kommissare nicht zu den Mitgliedern des Bundesrats gehören, was auch dem Wortlaut der Verfassung und Geschäftsordnung entspricht. U. U. Perels, Aut. Reichtagsr., S. 92.

19) und zwar im Hinblick darauf, daß nicht nur die mit der Vertretung betrauten, sondern alle Mitglieder des Bundesrats im Reichstage das Wort zu ergreifen berechtigt sind.

20) Dies gilt auch für die elsass-lothringischen Bevollmächtigten sowie für den Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Vertreter eines Bundesstaates (vgl. Bismarck im Reichstage am 24. Jan. 1882, Sten. Ber., S. 892; Hänel, Stud. II, S. 43), dagegen nicht ohne weiteres für die Stellvertreter, soweit sie noch nicht an die Stelle der Hauptbevollmächtigten getreten sind, da sie, wie oben erwähnt, nicht als Mitglieder des Bundesrates anzusehen sind. U. U. Arndt, Komm., S. 121. Nach der Geschäftsordn. des Deutsch. Reichstags vom 10. Febr. 1876, § 43 werden den Mitgliedern des Bundesrats in dieser Beziehung auch die zu ihrer Vertretung abgeordneten Kommissarien gleichgestellt. Die Befugnis im Reichstage das Wort zu ergreifen haben nach demselben Paragraphen auch die Assistenten, falls die vorbezeichneten Personen dies beantragen. Diese Vorschrift enthält eine Anzahl Unstimmigkeiten. Es gibt keine Assistenten der Bundesratsmitglieder und der zu deren Vertretung abgeordneten Kommissarien. Letztere existieren

hat,²¹⁾ im Reichstage zu erscheinen und hier die Ansichten seiner Regierung²²⁾ zu vertreten, auch wenn sie von der Mehrheit des Bundesrates nicht angenommen worden sind.²³⁾

1. Die Einladungen an die Vertreter der Regierungen ergehen auf Anmeldung durch Zusendung einer gedruckten Tagesordnung.²⁴⁾

2. Die Bundesratsvertreter können auch außerhalb der Reihenfolge²⁵⁾ vor²⁶⁾ und noch nach Schluß der Debatte bis

nach heutigem Recht ebenfalls nicht, da die in Art. 16 Reichsverf. erwähnten nicht die Bundesratsmitglieder, sondern den Bundesrat selbst vertreten. (Vgl. den Versuch einer Lösung dieses Widerspruchs Mener, Lehrb., S. 451; Bogels, S. 35.) Dieser überraschende Widerspruch zwischen Verfassung und Geschäftsordnung hat seinen Grund darin, daß im Jahre 1868 die Geschäftsordnung des preussischen Abgeordnetenhauses ohne Beachtung der verschiedenen Verhältnisse übernommen wurde. (Vgl. hierüber Perels, Stellv. Bevollm., S. 269.)

21) Nicht die Pflicht. (Vgl. dagegen Art. 60, Abs. 2 der Pr. V. II.) Gegen den Antrag des Abg. Braun, dem Bundeskanzler die Verpflichtung zum Erscheinen im Reichstage aufzuerlegen, äußerte sich Fürst Bismarck in der Reichstagsitzung vom 29. März 1867, Sten. Ber., S. 445. „Eine moralische Verpflichtung des Kanzlers hierzu ist gewiß nicht zu bestreiten. (Vgl. die Worte des Staatssekretärs des Reichsjustizamts im Reichstage am 21. März 1901, Sten. Ber., S. 207.)

22) Praktisch werden nicht die Beschlüsse einer, sondern aller verbündeten Regierungen vertreten. Das Gegenteil wird nur dann eintreten, wenn eine Regierung im Bundesrate überstimmt worden ist und auf die Weise ihre abweichende Ansicht öffentlich kundgeben will. (Vgl. v. Jagemann, S. 89; Dambitsch, S. 260.) Dies geschieht aber sehr selten, weil nur im äußersten Falle eine bestehende Meinungsverschiedenheit im Bundesrate der Öffentlichkeit kundgegeben wird. (Ein solcher Ausnahmefall ist in der Rede des Ministers v. Mittnacht im Jahre 1894 zu konstatieren, der hierdurch das Weinsteuerprojekt des Bundesrates im Reichstage zu Fall brachte.)

23) Art. 9, S. 1 Reichsverf. — Vgl. die Folgerungen bei v. Mohl, S. 249 f.; Westerkamp, S. 110 f.

24) § 35, Abs. 1, S. 3 Geschäftsordn. f. d. Reichstag.

25) Die Bundesratsmitglieder müssen aber auch hier die Verhandlungsordnung einhalten. So brauchen sie nicht zum Wort zugelassen zu werden, solange ein anderer Redner spricht oder man in einer Abstimmung begriffen ist. (Vgl. die diesbezügliche Rede des Reichstagspräsidenten in der Sitzung vom 25. Mai 1883: „Der Art. 9 der Verfassung begründet das Recht der Mitglieder des Bundesrats, jederzeit das Wort zu nehmen, ganz unbefränkt. Eine rechtliche Grenze für diese Befugnis finde ich auch

zur Abstimmung das Wort verlangen, wodurch jene aber wieder als eröffnet gilt.²⁷⁾ Auch ihnen muß der Präsident das Wort erteilt haben, ehe sie zu sprechen berechtigt sind.

3. Die Bundesratsmitglieder haben das Recht im Reichstage zu erscheinen nicht nur für die Plenar-, sondern auch für die Kommissionsitzungen. Dies ist in § 29 S. 1 der Geschäftsordn. des Reichstags noch ausdrücklich angegeben worden.²⁸⁾ Sie haben weiter dieses Recht nicht nur für die öffentlichen, sondern auch für die geheimen Reichstagsitzungen, die nach § 36 S. 2 der Geschäftsordn. f. d. Reichstag gestattet sind.

4. Die Bundesmitglieder unterstehen nicht dem Disziplinarrecht (z. B. Ordnungsruf, Wortentziehung u. ähnl.) des Reichstagspräsidenten;²⁹⁾ denn nach Art. 27 S. 2 Reichsverfass. regelt der Reichstag nur die Disziplin seiner Mitglieder. Es ist aber nicht einzusehen, weshalb der Präsident nicht Äußerungen der Bundesratsvertreter im Verhältnis von gleich zu gleich zurück-

in der Geschäftsordnung nicht. Wohl aber existieren natürliche, tatsächliche Grenzen, und eine solche Grenze liegt darin, daß der Herr Bevollmächtigte zum Bundesrat das Wort nicht nehmen kann, wenn ein Mitglied des Hauses das Wort hat. Das ist tatsächlich einfach unmöglich. — — — Es wird das Wort auch nicht verlangt, und wenn es verlangt würde, vom Präsidenten momentan verweigert werden können, wenn durch die Rede des Herrn Bevollmächtigten der Reichstag gehindert würde in der Ausübung einer Tätigkeit, zu der er berufen ist, wenn er z. B. gehindert würde in einer Abstimmung, die gerade im Gange ist.“ (Vgl. Perels, Mut. Reichstagsr., S. 86 f.; Meyer, Lehrb., S. 452; Quersurth, S. 33; Dambitsch, S. 261; Arndt, Staatsr., S. 151; Vogelz, S. 36.) Sonst aber darf der Reichstagspräsident den Bundesvertretern das Recht, „jederzeit“ das Wort zu ergreifen, nicht beschneiden. (Vgl. Sten. Ber. des Reichstags 1882/83, S. 2515 f.)

26) Vgl. Fürst Bismarck im preuß. Abg.-Haus am 9. Februar 1866, Sten. Ber., S. 118.

27) § 48, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Reichstag. (Vgl. Perels, Mut. Reichstagsr., S. 74.)

28) Vgl. hierzu die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamt's Frhr. v. Stengel im Reichstage am 7. Dezember 1906.

29) Derselben Ansicht ist die staatsrechtliche Literatur. Vgl. z. B. v. Rönne, Staatsr., S. 288; Schulze, Lehrb. II, S. 87; Born, Staatsr. I, S. 237; Arndt, Staatsr., S. 151; Perels, Mut. Reichstagsr., S. 96; Meyer, Lehrb., S. 452; v. Sehdel, Komm., S. 208.

weisen sollte,³⁰⁾ da dies mit seiner Disziplinarbefugnis nichts zu tun hat. Dasselbe gilt von der Unterbrechung zwecks Verhandlungsleitung.³¹⁾

6. Auf Grund der Tatsache, daß die Bundesratsbevollmächtigten nicht Mitglieder des Reichstags sind, mußte ihnen die vorerwähnte Sonderstellung in der Volksvertretung eingeräumt werden. Demgemäß haben sie aber auch keinen Anteil an den diesen zustehenden Privilegien, so vor allem ihrer Redefreiheit.³²⁾ Die Bundesratsvertreter können wegen ihrer im Reichstage getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt werden.

IV. Es ist hier noch zu erwähnen, daß Beschlüsse des Reichstages durch Vermittlung des Reichskanzlers als Vorsitzenden des Bundesrates (nicht im Namen des Kaisers) an den Bundesrat gebracht werden.³³⁾ Dies ergibt sich schon aus der Stellung des Reichskanzlers, der allein hierfür in Betracht kommen kann.

V. Gemäß Art. 23 Reichsverf. hat der Reichstag außer seiner Initiative das Recht, dem Bundesrate bzw. dem Reichskanzler je nach der Kompetenz Petitionen zu überweisen. Hieraus werden aber beide nicht verpflichtet, sich hierüber vor dem

30) Ebenso Sehdel, Komm., S. 208 f. Dieser führt als Beispiel an die Sitzung vom 20. Februar 1895, Sten. Ber., S. 1013 (Präsident v. Lebedew gegen den mecklenburgischen Bundesratsbevollmächtigten von Dergzen.) U. A. Arndt, Komm., S. 121, Staatsr., S. 151. Die Handhabung der Sitzungspolizei (§ 62 Geschäftsordn. d. Reichstags) erstreckt sich auch auf die Regierungsvertreter. (Ebenso Zorn, Staatsr. I, S. 287; Vogels, S. 37. U. A. Arndt, Staatsr., S. 151.)

31) Vgl. die Reichstagsverhandlungen vom 14. Mai 1873, Sten. Ber., S. 655, 6. Mai 1904, Sten. Ber., S. 2712b und 24. März 1906, Sten. Ber., S. 2265. — Die Mehrzahl der Schriftsteller vertritt die Ansicht, daß der Präsident zwecks Aufrechterhaltung der Ordnung in der Reihenfolge der parlamentarischen Verhandlungen das Recht habe, die Bundesratsbevollmächtigten unter Hinweis auf die geschäftliche Behandlung einer Sache zu unterbrechen. (Ebenso Schulze, Lehrb. II, S. 87; Perels, Aut. Reichstagsr., S. 96; Quersurth, S. 34; Meyer, Lehrb., S. 452. U. A. Vogels, S. 36 f.; Dambitsch, S. 263.)

32) Art. 30 Reichsverf.

33) § 8 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat; § 69 Geschäftsordn. f. d. Reichstag.

Reichstage zu äußern, dagegen können sie die ihnen vorgelegten Petitionen nicht zurückweisen.

VI. Formell staatsrechtlich genügen zu einem Reichsgesetz die übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag.³⁴⁾ Dadurch ist jedoch nicht ausgeschlossen und dringend wünschenswert, daß letzterer von den Beschlüssen des Bundesrates Mitteilung erhält, zumal ja die Verhandlungen in dieser Versammlung nicht wie die im Reichstage öffentlich sind. So scheint es auch der Stellung des Reichstags als zweiten legislativen Reichsorgans angemessen, daß er genauer erfährt, was über seine Gesetzesvorschläge, Anträge und überwiesenen Petitionen im Bundesrate beschlossen worden ist. Hierüber ist verfassungsmäßig nichts bestimmt, sodaß der Bundesrat aus den eben angeführten Gründen auf Anregung des Reichstags³⁵⁾ beschloß,³⁶⁾ von den Beschlüssen, welche er über die vom Reichstage zugegangenen Gesetzentwürfe, Anträge und Petitionen gefaßt, spätestens beim Beginn der nächsten d. h. der auf den Beschluß des Bundesrats folgenden Session schriftlich Mitteilung zu machen, was auch seit 1872 geschah.³⁷⁾ Seitdem erhält der Reichstag in jeder Sitzungsperiode ein Verzeichnis der vom Bundesrat auf seine Anregungen gefaßten Beschlüsse.

VII. Art. 7 Z. 1 Reichsverfass. bestimmt, daß der Bundesrat über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und „die von demselben gefaßten Beschlüsse“, beschließt. Aus der Fassung des zweiten Teils dieser Bestimmung geht hervor, daß erst nach ihrer Fertigstellung der Bundesrat über die Beschlüsse des Reichstags Entschließungen zu fassen hat. Ist vom Reichstage erst ein Teil einer Vorlage erledigt worden, so braucht der Bundesrat sich damit noch nicht zu beschäftigen, was auch deshalb von Bedeutung ist, weil erst nach Fertigstellung

34) Art. 5, Abs. 1, S. 2 Reichsverfass.

35) Vgl. die Verhandlungen hierüber in der Reichstags-Sitzung vom 12. Juni 1872, Sten. Ber. II, S. 931—34.

36) Vgl. die Äußerung des Reichskanzlers im Reichstage vom 14. März 1873, Sten. Ber. III, S. 60.

37) Vgl. hierzu die entsprechende Bestimmung der Geschäftsordn. f. d. Reichstag, § 34.

der ganzen Vorlage durch den Reichstag der Bundesrat sich ein klares Bild darüber zu machen imstande ist.³⁸⁾

VIII. Durch die Verfassung ist in Art. 7 Abs. 1 nur festgesetzt, daß der Bundesrat über Angelegenheiten beschließt, nicht aber, daß seine Beschlüsse begründet werden müssen, was auch praktisch nicht üblich ist. Dies trifft sowohl für den Bundesrat als den Reichstag zu, für letzteren allerdings mit der Einschränkung, daß seine Beschlüsse gewöhnlich in den vor-
aufgehenden öffentlichen Verhandlungen begründet werden.³⁹⁾ Eine Begründung seitens des Bundesrates würde auch insofern schwierig durchzuführen sein, als die Beschlüsse durch Bevollmächtigte zustandekommen, die die hierfür maßgebend gewesenen Gründe notwendigerweise gar nicht zu kennen brauchen, abgesehen davon, daß auch bei Übereinstimmung der Instruktionen der einzelnen Regierungen die bestimmenden Motive nicht die gleichen gewesen zu sein brauchen.

38) Vgl. die Erklärung des Fürsten Bismarck im Reichstage am 10. März 1870, Sten. Ber., S. 250a bei Gelegenheit eines Antrags im Reichstage, vor der Weiterführung der zweiten Lesung die dritte Lesung über die einleitenden Bestimmungen und den ersten Teil des Entwurfs des Reichsstrafgesetzbuchs zu beginnen: „Ich erlaube mir zuerst Zweifel zu äußern, ob dem Bundesrate zugemutet werden kann, daß er sich über ein Bruchstück eines Gesetzentwurfs, der in allen seinen Teilen in organischem Zusammenhang steht, definitiv schlüssig machen soll, ohne daß er die Gesamtheit der Beschlüsse des Reichstags über alle Teile des Gesetzentwurfs zu übersehen vermag.“ Dieselbe Auffassung vertrat Fürst Bülow in der Reichstagsitzung vom 13. Dez. 1892, Sten. Ber., S. 7144b: „Obwohl sich der Bundesrat verfassungsmäßig erst dann zu den Beschlüssen des Reichstags endgültig zu entschließen hat, wenn diese fertig vorliegen, so kann ich schon jetzt erklären, daß die verbündeten Regierungen dem Zolltarif in der nunmehr vorliegenden Fassung ihre Zustimmung zu geben bereit sind.“

39) Daß dies nicht unter allen Umständen beobachtet wird, wozu mannigfache Gründe beitragen können, ergeben die Ausführungen des Staatssekretärs des Reichs-Justizamts Nieberding im Reichstage am 7. Februar 1901, Sten. Ber., S. 1207 und des Reichskanzlers Fürst Bülow in der Sitzung vom 22. Februar 1902, Sten. Ber., S. 3568b.

§ 13. Begriff und Arten der Ausschüsse.

„Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte Ausschüsse.“¹⁾ Derartige Kommissionen zur Vorbereitung der Beschlüsse bestanden schon im früheren Deutschen Bunde, wo sie Bundestagskommissionen oder Ausschüsse der Bundesversammlung genannt wurden. Auch damals gab es dauernde und außerordentliche Ausschüsse.²⁾

I. Im allgemeinen haben auch die Ausschüsse des heutigen Bundesrates keine entscheidende, sondern nur eine vorbereitende und gutachtliche Tätigkeit,³⁾ sie sind nicht dazu da, ihre Geschäfte zur endgiltigen Erledigung zu bringen, sondern diese Aufgabe überlassen sie dem Plenum,⁴⁾ während sie selbst dessen Beratung und Beschlußfassung vorbereiten.⁵⁾ Nur ausnahmsweise sind die Ausschüsse zur selbständigen, definitiven Erledigung gewisser Verwaltungsangelegenheiten berufen.⁶⁾ Dies ist aber nicht durch Verfassungsbestimmungen geschehen, sondern die Übertragung derartiger Geschäfte geschieht durch besondere Reichsgesetze, was nicht gegen irgendwelche Vorschriften der Reichsverfassung verstößt.

1) Art. 8, Abs. 1 Reichsverf.

2) Einzelne Ausschüsse waren u. a. ein Exekutions-, ein Finanz-, ein Militär- und ein Reklamationsauschuß.

3) Vgl. die Ausführungen der Abg. v. Bennigsen und Twisten im verfassungsber. Nordd. Reichstage am 26. März 1867, Sten. Ber., S. 376 und 355. — Die Ausschußgutachten werden im allgemeinen schriftlich abgefaßt und gedruckt dem Bundesratsplenum vorgelegt.

4) Dies ergibt sich auch aus Art. 7, Abs. 1, wo bestimmt wird, daß über die hier bezeichneten Angelegenheiten der Bundesrat, d. i. das Plenum, zu beschließen habe.

5) Nicht sämtliche Vorlagen werden zuerst den Ausschüssen überwiesen, da das Plenum auch ohne das darüber Beschluß zu fassen berechtigt ist. Regelmäßig werden aber die einlaufenden Sachen vorerst einem oder mehreren Ausschüssen zur Prüfung vorgelegt.

6) Dies ist besonders durch spätere Reichsgesetze, wenn auch in sehr seltenen Fällen, geschehen. So haben z. B. die vereinigten Ausschüsse für das Landheer und die Festungen und für Handel und Verkehr gemäß Art. 4 des Ges. betr. die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung von deutschen Festungen vom 30. Mai 1873 (RGBl. S. 123) in letzter Instanz die Entscheidung über Erweiterungsbauten der Tore und Torbrücken in deutschen Reichsfestungen.

Außer im Art. 8 Reichsverfass. sind die Ausschüsse des Bundesrats in den Art. 36 Abs. 2, 39, 46, 56 Abs. 1 und 63 Abs. 5 erwähnt. Diese Bestimmungen sind später noch genauer zu erörtern, wobei sich zeigen wird, daß die Bundesratsausschüsse außer der Vorbereitung der Vorlagen, der Prüfung der an den Bundesrat gelangenden Anträge, der endgültigen Ausgestaltung der Entwürfe und Motive und der Berichterstattung⁷⁾ über den Gegenstand ihrer Beratungen⁸⁾ der Unterstützung des Kaisers und seiner Behörden durch Vermittlung zwischen diesen und den Einzelregierungen und durch die Erteilung von Gutachten, Vorschlägen oder Zustimmungen zu manchen Verwaltungsgeschäften dienen.

II. Es ist schon oben erwähnt worden, daß zur Erklärung des Bundesrates der Vergleich mit einem Reichsministerium herangezogen wurde. Wenn damals die Unmöglichkeit einer derartigen Charakterisierung dargelegt wurde, so ist dies gleichfalls für die Bundesratsausschüsse zu sagen. Fürst Bismarck erklärte einmal in der Reichstagsitzung vom 16. April 1869⁹⁾ als Erwiderung des früher auf Errichtung eines verantwortlichen Bundesministeriums gestellten Antrags, daß bereits die Bundesratsausschüsse die Geschäfte eines solchen besorgten.¹⁰⁾ Diese Bemerkung ist jedoch nicht wörtlich zu nehmen, da sie mehr den Nachweis der Überflüssigkeit eines solchen Ministeriums als die staatsrechtliche Erklärung der Bundesratsausschüsse bezweckte. Tatsächlich hat ein solcher Vergleich aber auch eine gewisse Berechtigung. Indem das Bundesratsplenum bisweilen die höchste Verwaltungsinstanz bildet, führt es die Geschäfte

7) Die zu erledigende Arbeit wird den Ausschüssen gewöhnlich vom Bundesratsplenum bzw. vom Kaiser zugewiesen. Teilweise wird ihre Tätigkeit aber auch durch die Verfassung oder durch Reichsgesetze normiert.

8) Vgl. hierüber Laband, Staatsr. I, S. 285 f.; Reichsstaatsr., S. 71; v. Rönne, Staatsr., S. 210, Verf.-Recht, S. 152; Arndt, Staatsr., S. 98, Komm., S. 119; Seydel, Komm., S. 150, Jahrb. III, S. 295; Jörn, Staatsr. I, S. 162; Dambitsch, S. 249; v. Jagemann, S. 87; Meyer, Lehrb., S. 438; Nibel, S. 27, 100; Held, S. 111; Thudichum, S. 113; v. Mohl, S. 238; Proebst, S. 64; Reincke, Komm., S. 143; Auerbach, S. 104; Noesler, S. 16.

9) Sten. Ver., S. 402.

10) Vgl. v. Martitz, S. 66; Auerbach, S. 64.

eines Ministeriums, in welcher Hinsicht die Ausschüsse zum Plenum in einem ähnlichen Verhältnisse stehen, wie die einzelnen Minister zum Ministerkollegium. Eine selbständige Verwaltungstätigkeit wie jene haben die Ausschüsse jedoch nicht. Sie sind keine Behörde, die laufende Verwaltungsgeheäfte zu erledigen hat. Viel treffender ist der Vergleich der Bundesratsausschüsse mit den Kommissionen des Reichstages.¹¹⁾

III. Ebenso wie das Bundesratsplenum tragen die Ausschüsse keine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit,¹²⁾ weil die Bundesratsbevollmächtigten nicht nach ihrer Ansicht, sondern gemäß Instruktionen abstimmen. Aus diesem Grunde waren viele im konst. Reichstage mit ihrer Errichtung nicht einverstanden.¹³⁾ Diese Unverantwortlichkeit gilt aber nicht unbeschränkt, sondern soweit die Bundesratsmitglieder die Instruktion beeinflußt haben, geht auch ihre politische Verantwortlichkeit.

IV. Die in Art. 8 aufgeführten Ausschüsse werden von der Verfassung als dauernde bezeichnet. Sie heißen auch ständige oder ordentliche und bestehen für bestimmte Arten von Geschäften. Fürst Bismarck hat sich über sie in der ersten Sitzung des verfassungsberatenden Reichstags¹⁴⁾ auf Veranlassung der Abg. v. Hammerstein und Zweiten folgendermaßen geäußert: „Was den Ausdruck „dauernd“ anbelangt, so ist derselbe dahin gemeint gewesen, daß dies nicht Ausschüsse sein sollen, die einmal ad hoc zu einem bestimmten Zweck gewählt werden, sondern solche Ausschüsse, welche stets existieren sollen;¹⁵⁾ ob sie auch dann in Tätigkeit sein sollen, wenn der Bundesrat nicht versammelt ist, hängt von den Beschlüssen des Bundesrats ab und von der Bedürfnisfrage.“ Im

11) Westerkamp, S. 159; Born, Staatsr. I, S. 162; Laband, Staatsr. I, S. 286; Twisten im verfassungsber. Reichstage, Sten. Ver., S. 355; Minister Delbrück im Reichstage am 29. Mai 1873, Sten. Ver., S. 899.

12) So auch der Abg. v. Bennigsen im verfassungsber. Reichstage, Verhandl. S. 376.

13) Vgl. die Abg. Schulze und Ree am 23. und 26. März 1867, Sten. Ver., S. 339 und 356.

14) Am 26. März 1867, Sten. Ver. I, S. 355.

15) nicht fortwährend versammelt sein sollen.

Gegenſatz dazu werden die außerordentlichen Ausſchüſſe nur für einzelne Angelegenheiten vom Bundesrat eingefetzt.¹⁶⁾

V. Verfaſſungsmäßige, obligatorische und in dieſem Sinne ordentliche Ausſchüſſe beſtehen in fachlicher Gliederung der Reichsgeschäfte für das Landheer und die Feſtungen, das Seewesen d. h. die Kriegsmarine¹⁷⁾, das Zoll- und Steuerwesen, Handel und Verkehr, Eisenbahnen, Poſt und Telegraphen, Juſtiz- und Rechnungswesen und die auswärtigen Angelegenheiten.¹⁸⁾ Als ſonſtige dauernde Ausſchüſſe ſind bereits kurz nach Gründung des Reiches noch folgende vier vom Bundesrate eingefetzt: Die Ausſchüſſe für Elſaß-Lothringen,¹⁹⁾ die Verfaſſung, die Geſchäftsordnung und das Eisenbahngütertarifwesen.²⁰⁾ Letzterer tritt nicht mehr zuſammen, ſondern an ſeiner Stelle werden im Bedarfsfalle Spezialkonferenzen einberufen, die zwar keine Organſtellung haben, aber zur bundesmäßigen Erledigung von Tarifangelegenheiten völlig ausreichen, da nur wenige Staaten eine Eisenbahnverwaltung beſitzen.

16) So geſchehen für den Reichstagshausbau, Steuergesekentwürfe.

17) Vgl. Sitzung des verfaſſungsber. Reichstags vom 26. März 1867, Sten. Ber., S. 304, 353, 355. — In der Nordd. Verfaſſung war der Ausdruck „Seewesen“ dadurch genauer gekennzeichnet, daß Art. 8, Abſ. 2 weiter beſtimmte, die Mitglieder dieſes Ausſchuffes würden vom Bundesfeldherrn ernannt. — Die Handelsmarine unterſteht dem vierten Ausſchuß.

18) Art. 8, Abſ. 1 Reichsverfaſſ.; § 17, Abſ. 1 Geſchäftsordnung für den Bundesrat.

19) Nach Beſchluß des Bundesrates vom 27. Mai 1871 (Prot. § 272). In demſelben Jahre wurden auch die zwei folgenden Ausſchüſſe errichtet.

20) Die beiden mittleren waren früher nur „für die gegenwärtige Seſſion“ beſtellt und demnach außerordentliche. (Prot. 1871, § 6). Sie wurden aber ſpäter immer wieder erneuert (Prot. 1874, § 15; 1875, § 179). In der Geſchäftsordnung für den Bundesrat werden ſie unter den dauernden Ausſchüſſen aufgezählt. Sie haben darüber zu berichten, ob und welche Zweifel über die Auslegung von Reichsverfaſſung und Geſchäftsordnung aufkommen. Früher beſtand auch noch ein Ausſchuß für die Errichtung eines Reichstagsgebäudes. (Vgl. Deutſcher Reichs- und Königlich Preuß. Staatsanzeiger 1871, Nr. 56, S. 806 und Nr. 148, S. 2734; Handbuch für das Deutſche Reich, Berlin 1874, S. 3 f.) Ohne Zweifel können vom Bundesrat auch noch andere Ausſchüſſe für beſtimmte Aufgaben durch Beſchluß errichtet werden.

§ 14. Die Zusammensetzung¹⁾ der Ausschüsse.

I. Den Vorsitz in den dauernden Ausschüssen mit Ausnahme des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten führt der Bevollmächtigte Preußens,²⁾ in jenem der Vertreter Baierns.³⁾

II. Da die Ausschüsse „aus der Mitte“ des Bundesrates⁴⁾ gebildet werden, so können nur Mitglieder des Bundesratsplenums Ausschußmitglieder sein.⁵⁾ Die Mitgliederzahl der dauernden Ausschüsse ist in der Geschäftsordnung angegeben.⁶⁾ Sie beträgt für sämtliche Ausschüsse sieben außer dem zweiten und achten, dem Ausschuß für das Seewesen und die auswärtigen Angelegenheiten, welche fünf Mitglieder zählen. Letztere Zahl war durch die Verfassung ursprünglich für die dauernden Ausschüsse vorgesehen, da bestimmt war, daß in ihnen außer dem Präsidium d. h. Preußen mindestens vier⁷⁾ Staaten vertreten sein mußten.⁸⁾ Innerhalb der Ausschüsse führt jeder Staat nur eine Stimme.⁹⁾ Diese Bestimmung beruht auf der begutachtenden Tätigkeit der Ausschüsse. Bei der Erteilung eines Rates bleibt die Machtstellung des äußernden Staates außer Betracht. Die vorgenannte Beschränkung ist für den auswärtigen Ausschuß verfassungsmäßig nicht besonders bestimmt, ist aber auch für diesen für eine etwaige Abstimmung

1) Die Zusammensetzung der in der Verfassung nicht angegebenen Ausschüsse bestimmt der Bundesrat selbst.

2) § 19, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

3) § 19, Abs. 2 „ „ „ „ ; Art. 8, Abs. 3 Reichsverfassung.

4) Art. 8, Abs. 1 Reichsverfass.

5) Ebenso Lahand, Staatsr. I, S. 286; v. Seydel, Romm., S. 150, Jahrb. III, S. 295; Dambitsch, S. 252.

6) § 17, Abs. 1 Geschäftsordn. für den Bundesrat. Vgl. dazu den Bundesratsbeschluß von 1871 (Prot. § 21).

7) im Norddeutschen Bunde zwei.

8) Art. 8, Abs. 2, S. 1 Reichsverfass.

9) Art. 8, Abs. 2, S. 1 Reichsverfass.; § 19, Abs. 1, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Auch hier ist zu sagen, daß gemäß dem deutlichen Wortlaute der Verfassung nicht die Regierungen, sondern die Bundesstaaten vertreten sind.

anzunehmen.¹⁰⁾ Treten mehrere Ausschüsse zu gemeinschaftlicher Beratung zusammen, so hat jedes Mitglied eine Stimme.¹¹⁾

Während zur Antragstellung und Abstimmung nur eine sehr beschränkte Anzahl von Staaten zugelassen ist, können auch Nichtmitglieder sich an der Beratung beteiligen.

1. Auch in den Ausschüssen hat die Institution der Stellvertreter Eingang gefunden. So wird für den 4., 5. und 7. Ausschuß je ein Stellvertreter, für den 3., 6. und 9. werden deren zwei gewählt.¹²⁾ Die Mehrzahl der Einzelstaaten ist in den Bundesratsausschüssen gewöhnlich durch stellvertretende Bevollmächtigte beteiligt, die ebenfalls die Instruktion ihrer Landesherren oder der hanseatischen Senate auszuführen haben.

Sobald die Stellvertreter an den Ausschußberatungen teilnehmen, treten sie an die Stelle von Hauptbevollmächtigten.¹³⁾

Im Gegensatz zum Bundesratsplenium, wo jeder stimmführende Bevollmächtigte, um eine Vertretung des Bundesstaats jederzeit zu ermöglichen, einen anderen substituieren kann, ist in den Ausschüssen bei Verhinderung eines Staates eine Substitution beschränkt¹⁴⁾ insofern, als der Bundesrat das Recht hat, Stellvertreter zu bestellen d. h. Ausschußmitglieder zu ernennen. Und diese Befugnis hat er, wie gleich zu erörtern sein wird, nicht hinsichtlich der Bundesglieder, denen verfassungsmäßig die Beteiligung an bestimmten Ausschüssen zugesichert worden ist.

2. Auf Vorschlag des Ausschußvorsitzenden erfolgt die Wahl eines Mitgliedes zum Referenten durch Vereinbarung,

10) Der genannte Grundsatz ist durch die Geschäftsordnung für alle Ausschüsse aufgestellt. (§ 19, Abs. 1, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.)

11) § 19, Abs. 1, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Der Fall, daß eine Sache verschiedenen Ausschüssen zugleich überwiesen wird, kommt sehr oft vor, wenn die Kompetenz von mehreren berührt wird. So wird z. B. ein Zollvertrag zur Beratung dem Handels- und Zollausschuß und aus finanziellen Rücksichten auch noch dem Ausschuß für das Rechnungswesen übergeben werden.

12) § 17, Abs. 2. Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Die Wahl von Stellvertretern wurde erst später beschlossen. (Prot. von 1871, § 307.)

13) § 18, Abs. 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

14) N. N. v. Jagemann, S. 86, der jede Substitution in den Ausschüssen für unmöglich hält, da als Stellvertreter ein anderer, im voraus bestimmter Staat eintrete. Vgl. dagegen Vogels, S. 16, N. 2.

oder falls eine solche nicht zustandekommt, durch Abstimmung der Ausschußmitglieder. Auf eine andere Art kann der Referent in der Weise bestellt werden, daß ein Ausschußmitglied vom Vorsitzenden auf Eingaben, welche in mechanischer Vervielfältigung unter die Mitglieder des Ausschusses verteilt werden, als Referent bezeichnet wird und ein Widerspruch innerhalb von fünf Tagen nach erfolgter Verteilung nicht erfolgt.¹⁵⁾

3. Die Ernennung der Ausschußmitglieder erfolgt zu Anfang jeder Bundessratssession resp. alljährlich,¹⁶⁾ wenn außerordentliche Berufungen des Bundesrates erfolgen und demnach die ordentlichen inbegrißen mehr als eine Session im Jahre stattfindet. Die ausscheidenden Mitglieder sind wieder wählbar.¹⁷⁾

a. Die meisten dauernden Ausschüsse, nämlich die in Art. 8 unter Nr. 3 bis 7 genannten, werden vom Bundesrate selbst besetzt.¹⁸⁾ Ausnahmen bestehen inbetreff der Ausschüsse für das Landheer und die Festungen und für das Seewesen. Letzterer wird ganz vom Kaiser ernannt. In dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz, die übrigen Mitglieder werden vom Kaiser ernannt.¹⁹⁾ Durch die Militärkonventionen zwischen dem Nordd. Bunde und Württemberg vom 21./25. November 1870²⁰⁾ Art. 15 Abs. 2 und zwischen Preußen und dem Königreich Sachsen vom 7. Februar 1867 Art. 2 Abs. 3²¹⁾ haben

15) §. 19, Abs. 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Dies ist durch Beschluß vom 31. Jan. 1895 (Prot. § 67, Druckf. 1894, Nr. 89) eingefügt worden.

16) regelmäßig im Herbst. — In Wirklichkeit ist die Mitgliedschaft in den Ausschüssen während der Dauer der Jahre ständig geworden.

17) Art. 8, Abs. 2, §. 3 Reichsverfass.; § 18, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

18) Art. 8, Abs. 2, §. 2 zweiter Halbsatz Reichsverfass.

19) Art. 8, Abs. 2, §. 2 erster " "

20) BGVl. S. 658.

21) Dieses Recht Sachsens ist verfassungsmäßig nicht anerkannt worden und in rechtlicher Hinsicht nicht zweifelhaft. („Dem Bunde und dem Bundespräsidium gegenüber kann sich Sachsen nie auf diese Zusicherung als ein Recht berufen, da dieselbe in die Bundesverfassung nicht aufgenommen wurde,“ Thudichum, S. 111). Der Kaiser berief aber immer Sachsen, so daß praktisch Schwierigkeiten hierin niemals entstanden sind. Auch kann man jetzt ein Gewohnheitsrecht in dieser Hinsicht annehmen.

Württemberg und Sachsen vertragsmäßig zugesichert erhalten, daß sie in dem Ausschusse für Landheer und Festungen vertreten sein würden.²²⁾

b. Was nun das Ernennungsrecht des Kaisers anbelangt, so ist zu sagen, daß ihm für den Militärausschuß hinsichtlich Bayerns eine solche Befugnis nicht zusteht, weil nach Art. 8 Abs. 2 S. 2 nur „die übrigen Mitglieder“ vom Kaiser ernannt werden. Dagegen würde ihm dies verfassungsmäßig bezüglich der württembergischen und sächsischen Vertreter erlaubt sein, da hier sein Ernennungsrecht nur beschränkt ist. In Wirklichkeit aber benennt der Kaiser nur die Staaten außer Bayern, die vertreten sein sollen und läßt die Person des Bevollmächtigten durch die Regierungen bestimmen.²³⁾ Dasselbe Verfahren findet bei dem Ausschusse für das Seewesen statt.

c. Eine Sonderstellung auch in der Besetzung hat der Ausschusse für die auswärtigen Angelegenheiten. Dieser existierte noch nicht in der Verfassung des Nordd. Bundes, sondern er ist erst auf Grund des Versailler Vertrages vom 23. November 1870, II § 6²⁴⁾ als eine Konzession an Bayern in die Reichsverfassung aufgenommen worden.

Dieser Ausschusse setzt sich zusammen aus je einem Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrate alljährlich²⁵⁾ zu wählenden Vertretern anderer Bundesstaaten.²⁶⁾ Den Vorsitz führt, wie oben schon erwähnt, Bayern.²⁷⁾ Preußen ist bei dem Ausschusse nicht beteiligt. Die Vorschrift des Art. 8 Abs. 3 Reichsverf. bringt insofern eine Änderung gegenüber den Versailler Ver-

22) Dieses Vorrecht ist auch schon durch die Selbständigkeit der Militärverwaltung Sachsens und Württembergs praktisch geboten.

23) Laband, Staatsr. I, S. 289. Dieser führt als Beispiele die Protokolle 1871 § 32, 1874 § 5, 1875 § 177 an.

24) Vgl. hierzu Delbrück in der 2. außerord. Session des Reichstags 1870, S. 69, 141; S. W. Busch, Die Kämpfe um die Reichsverfassung, S. 91 f.

25) nicht bei jeder Session.

26) Auch hier werden in Wirklichkeit nur die Staaten benannt. — Verfassungsgemäß kann auch Preußen in diesen Ausschusse gewählt werden. (Zorn, Staatsr. I, S. 165), praktisch ist dies nach der Bestimmung des Ausschusses ausgeschlossen. (Seydel, Jahrb. III, S. 296; Romm., S. 151.)

27) Art. 8, Abs. 3 Reichsverf.

tragen, als hier in Ziffer II § 6 Abs. 4 nur die Bevollmächtigten von Bayern, Sachsen und Württemberg vorgesehen waren, während die Verfassung noch die erwähnten zwei Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten hinzufügt. Dieser einzige Zusatz geschah auf Wunsch mehrerer Einzelstaaten unter Zustimmung der beiden Vertragskontrahenten.

d. Von den bezeichneten Ausnahmen abgesehen²⁸⁾ erfolgt die Besetzung der Ausschüsse durch Wahl des Bundesrates. Diese erfolgt durch absoluten Mehrheitsbeschluß in geheimer Abstimmung.²⁹⁾ Ergibt der erste Wahlgang keinen Erfolg, so findet eine zweite Wahl statt, bei welcher die relative Stimmenmehrheit und bei Stimmengleichheit, soweit nötig, das Los entscheidet.³⁰⁾ Die Stimmenverteilung ist bei der Ausschufwahl die gleiche wie sonst. Ebenso können auch hier die Stimmen der Staaten nur einheitlich abgegeben werden. Daraus ist zu entnehmen, daß bei Staaten, die mehrere Stimmen und Bevollmächtigte im Bundesrate haben, nur die stimmführenden Bevollmächtigten an der Wahl teilnehmen dürfen, da wegen der geheimen Abstimmung ein Verstoß gegen das Prinzip der einheitlichen Stimmenabgabe nicht zu konstatieren wäre.³¹⁾

Die gemäß Art. 8 Abs. 2 vom Bundesrate zu wählenden Mitglieder der Ausschüsse werden nach einem Bundesratsbeschlusse,³²⁾ den die Geschäftsordnung des Bundesrats³³⁾ aufgenommen hat, nicht persönlich aus den Bundesratsmitgliedern gewählt, sondern bei der Abstimmung im Bundesrate werden nur die Staaten³⁴⁾ bezeichnet, welche in dem Ausschusse vertreten sein sollen. Die Ernennung der in den Ausschusse abzuordnenden Bevollmächtigten bzw. der Stellvertreter steht den Landesregierungen zu, denen es dann frei steht, die ihnen am geeig-

28) Gewählt werden demnach die Mitglieder des 3., 4., 5., 6., 7., 9., 10. und 11. Ausschusses, zweier Mitglieder des 8. und die betreffenden Stellvertreter.

29) § 18, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

30) § 18, Abs. 2, S. 2 " " " " ; Prot. 1872, § 87.

31) § 18, Abs. 2, S. 1 " " " " Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 288.

32) von 1872 (Prot. § 87). Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 287.

33) § 18, Abs. 2 und 3 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

34) worunter sich auch Elsaß-Lothringen befinden kann.

netsten erscheinende Persönlichkeit zu entsenden. Der Wortlaut der Verfassung stimmt mit diesem Verfahren nicht überein.³⁵⁾ Hiernach soll der Bundesrat selbst seine Mitglieder den Ausschüssen zuteilen, weil er die geeignetste Stelle hiefür ist. Allerdings bietet der jetzige Modus den Vorteil, daß die Regierungen ihre Vertreter jederzeit abberufen können, ohne daß eine Neuwahl seitens des Bundesrates erforderlich ist. Dann ist aber auch die Persönlichkeit des Bevollmächtigten nicht von so großer Bedeutung, da er nur ein Werkzeug seines Absendestaats und an dessen Instruktion gebunden ist. Das Hauptgewicht liegt sonach auf der Bezeichnung der Staaten, die dem Bundesrate selbst verblieben ist.

Aus der bezeichneten indirekten Wahlart ergibt sich, daß bei den Ausschüssen, deren Staatenbeteiligung fest bestimmt ist, in Ansehung dieser Staaten keine Wahl seitens des Bundesrates stattfinden kann. Dies ist der Fall bezüglich Preußens für alle Ausschüsse außer dem für die auswärtigen Angelegenheiten. Dasselbe gilt für letzteren, hinsichtlich, Bayerns, Sachsens und Württembergs.

e. Zu erwähnen ist noch, daß bei Ausscheiden eines Mitglieds aus einem Ausschusse während des Jahres eine Neuwahl nicht stattfindet. In einem solchen Falle ist vielmehr der Staat, der das ausgeschiedene Mitglied abordnete, berechtigt, einen andern an dessen Stelle zu ernennen. Die zur Bestimmung eines Ausschußmitgliedes ermächtigende Wahl behält ihre Wirksamkeit demnach für die Dauer eines Jahres.

III. „Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt.“³⁶⁾ Ob dies von seiten des Reichs oder der Einzelstaaten geschieht, ist nicht näher bestimmt. Daraus ist wohl zu entnehmen, daß bei vorliegendem Bedürfnis nicht allein das Reich, sondern auch die Gliedstaaten das Recht haben, für ihre Bevollmächtigten die

35) Laband, Staatsr. I, S. 287, Reichsstaatsr., S. 71; Hänel, Stud. II, S. 30, N. 1; Binding, Bundesrat und Staatsgerichtshöfe, Jur. Zeit. 1899, S. 72; Westerlump, S. 290, N. 8. U. U. Seybel, Komm., S. 151, Jahrb. III, S. 278 f.; Meyer, Lehrb., 437.

36) Art. 8, Abs. 4 Reichsverfass.

nötigen Beamten zu stellen.³⁷⁾ Darauf deutet auch die Vorschrift der Geschäftsordnung hin, welche besagt, daß die Ausschußmitglieder sich bei den Beratungen der Hülfe geeigneter Beamten bedienen dürfen.³⁸⁾ Es kommen hier nicht nur Bürounterbeamten in Betracht, die ständig in Tätigkeit sind, sondern auch für bestimmte Einzelfälle zur Bearbeitung spezieller Fachfragen und Auskunfterteilung herangezogene Sachverständige, so die Dezenten der Ministerien und Regierungskommissare.³⁹⁾ Regelmäßig wird jedoch der Bundesrat zur Materialsammlung zwecks Vorbereitung seiner Beschlüsse wie z. B. zur Beschaffung von Statistiken oder Enqueten sich der Vermittlung des Reichskanzlers bedienen, der seinerseits diese Angelegenheiten durch seine ihm untergebenen Reichsbehörden besorgen läßt oder sie den Einzelstaatsregierungen zur Erledigung übergibt.

Die zur Unterstützung herangezogenen Beamten haben nicht die Befugnis, in den Ausschüssen eine Stimme zu führen, was auch mit ihrer Stellung nicht vereinbar wäre.⁴⁰⁾

§ 15. Die Aufgaben der Bundesratsausschüsse.

I. In der Reichsverfassung ist nicht ausdrücklich angegeben, welches die allgemeine Aufgabe der Bundesratsausschüsse sein soll. Es ist zu scheiden zwischen ihrer Haupt- und Grundaufgabe, die ihnen den Charakter von Kommissionen vielköpfiger Versammlungen verleiht, nämlich die Vorberatung der Plenarbeschlüsse des Bundesrates¹⁾ durch Anfertigung von Berichten

37) Zweifelhaft ist, ob die Ausschüsse direkt oder nur durch Vermittlung des Reichskanzlers die einzelstaatlichen Regierungen um Überlassung geeigneter, technisch vorgebildeter Beamten ersuchen kann.

38) § 19, Abs. 6, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

39) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 288; Dambitich, S. 257.

40) § 19, Abs. 6, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

1) Das Hauptgewicht der bundesrätlichen Tätigkeit liegt heute unstreitig bei den Ausschüssen. Es ist hier wie überall bei Erledigung der Geschäfte vermittelt Kommissionen. Das Plenum beschließt gewöhnlich nach den Anträgen der Ausschüsse, um nicht die Angelegenheiten wieder durcharbeiten zu müssen. Nur kleine Verbesserungen werden sich auch im Plenum noch leicht durchführen lassen. So hat auch Fürst Bismarck verschiedentlich die tatsächliche Bedeutung der Ausschüsse hervorgehoben und

und Anträgen²⁾ für das Plenum, und den ihnen durch Sonderbestimmungen der Verfassung oder anderer Reichsgesetze zugewiesenen Einzelarbeiten.

II. So soll der Bundesratsauschuß für Zoll- und Steuerwesen erst vernommen werden, ehe die Reichsbeamten, durch die der Kaiser die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 35 Reichsverf.) überwacht, den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten beigeordnet werden.³⁾ Auf dieser Funktion des Ausschusses beruht die Vorschrift der Geschäftsordnung⁴⁾, wonach der Reichskanzler die Pflicht hat, den Ausschuß für Zoll- und Steuerwesen immerwährend über die Berichte der vorbezeichneten Beamten auf dem Laufenden zu halten und ihn über Personaländerungen bei diesen Beamten zu hören.

Dieser Ausschuß hat in Verbindung mit dem für Handel und Verkehr, falls der Bundesrat nicht versammelt und die Angelegenheit eine dringliche ist, das Recht, über Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, die zur Ausführung der im Art. 35 Reichsverf. bezeichneten Gesetze dienen, zu beschließen.⁵⁾ Solche Beschlüsse sind dem Bundesrat aber zum Zweck seiner nachträglichen Genehmigung bei seinem nächsten Zusammentreten vorzulegen.⁶⁾ Falls ein schriftlicher Bericht über die zur Berichterstattung überwiesenen Gegenstände seitens des Ausschusses für Zoll- und Steuerwesen nicht erstattet wird, so kann

zugleich die richtige Auswahl der in sie entsandten Personen betont, trotzdem sie an ihre Instruktionen gebunden seien. Als besonders wünschenswert hob er die persönliche Anteilnahme der leitenden Minister bei wichtigen Angelegenheiten hervor. (Vgl. seine Ausführungen in der Sitzung des preußischen Abg.-Hauses am 25. Jan. 1873, Sten. Ber., S. 765 b und im Reichstage am 5. Mai 1881, Sten. Ber., S. 969.)

2) Ob im Einzelfalle dem Bundesrat eine Sache mündlich oder schriftlich vorgetragen werden soll, entscheidet der Ausschuß selbst, falls nicht das Plenum eine Formvorschrift diesbezüglich bei der Überweisung der Angelegenheit gegeben hat. (§ 19, Abs. 5 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.)

3) Art. 36, Abs. 2 Reichsverfass.

4) § 21, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

5) § 21, Abs. 2, S. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. Vgl. dazu Art. 36, Abs. 3 Reichsverfass.

6) § 21, Abs. 2, S. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

dieser seine Anträge nebst kurzer Darlegung der bestehenden Verhältnisse in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in ein Protokoll aufnehmen und dieses dem Plenum zur Beschlußfassung vorlegen.⁷⁾ Dies gilt auch für solche Fälle, in denen nicht allein der dritte Ausschuß, sondern neben ihm noch andere tätig werden.⁸⁾

III. Auch der Ausschuß für das Rechnungswesen hat nach Art. 39 Reichsverf. nicht eine rein berichtende Tätigkeit, sondern er hat außerdem die Kontrolle über die ganze Finanzwirtschaft der Zoll- und Steuerverwaltung.

1. So hat er nach dieser Vorschrift die Rechnung vorläufig zu prüfen, welche die Bundesstaaten über die finanziellen Ergebnisse der Zoll- und Steuerverwaltung durch ihre Direktivbehörden nach Quartal- und Jahresabschlüssen übersichtlich geordnet, zu legen haben. Nachdem diese Übersichten an den Bundesratsausschuß für das Rechnungswesen eingesandt worden sind, setzt dieser von drei zu drei Monaten die von den Kassen der Einzelstaaten der Reichskasse schuldigen Beträge vorläufig fest, benachrichtigt hierüber durch den Reichskanzler den Bundesrat und die Bundesstaaten und bereitet alljährlich die Feststellung der Beträge nebst seinen eigenen hinzugefügten Bemerkungen dem Bundesrate vor, der im Plenum endgültig hierüber beschließt.⁹⁾ Zu erwähnen ist hier, daß der Ausschuß für das Rechnungswesen in dieser Hinsicht Nachfolger des früheren Zentralbüros des Zollvereins geworden ist, das von 1833 bis 1872 bestand.¹⁰⁾ Der Ausschuß bedient sich zu seiner Tätigkeit des Zoll- und Steuerrechnungsbüros des Reichsschatzamt's.

2. Ferner hat der Ausschuß für das Rechnungswesen den Entwurf des Reichshaushalts-Etats¹¹⁾ und die Jahres-

7) § 22, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

8) § 22, Abs. 2 " " " "

9) Art. 39, Abs. 1 und 2 Reichsverfass.; § 23, Z. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. Vgl. dazu Art. 17 des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867; Art. 40 Reichsverfass.

10) Art. 29 des Zollvereinsvertrags vom 16. Mai 1865.

11) Bei diesem sind aber die bei den einzelnen Etatstiteln beteiligten anderen Ausschüsse ins Einvernehmen zu setzen.

rechnung über die Verwendung der Einnahmen des Reiches nach Vorlegung durch den Reichskanzler zu prüfen und zur Beschlußnahme durch das Bundesratsplenum vorzubereiten.¹²⁾

3. Im übrigen hat der Ausschuß für das Rechnungswesen sich über das Kassen- und Rechnungswesen des Reiches zu unterrichten.¹³⁾

IV. Durch Art. 46 Abs. 1 Reichsverf. wurde einem Bundesratsausschusse, nämlich dem für Eisenbahnen, Post und Telegraphen ein unmittelbares Vorschlagsrecht beim Kaiser eingeräumt. Ehe dieser bei eintretenden Notständen, so vor allem bei Lebensmittelsteuer, einen niedrigen Spezialtarif für Lebensmitteleisenbahntransport einführt, so ist der fünfte Ausschuß vorerst hierüber zu vernehmen.¹⁴⁾

V. Ebenso ist der Ausschuß für Handel und Verkehr bei Anstellung von Konsuln durch den Kaiser vorher zu hören,¹⁵⁾ wobei jener sein Gutachten abgibt. Eine weitergehende Kompetenz läßt sich aus dem Recht dieses Ausschusses nicht herleiten. Außerdem wirkt der Ausschuß bei der Feststellung der Konsulargerichtsbezirke durch den Kaiser mit.

VI. Als letzte Sonderbestimmung der Reichsverfassung betr. die Funktionen der Bundesratsausschüsse ist noch anzuführen, daß der Ausschuß für das Landheer und die Festungen zwecks Erhaltung der Einheit des deutschen Heeres in Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung die diesbezüglichen Verfügungen der preußischen Militärverwaltung für die preußische Armee den Kommandeuren der noch bestehenden selbständigen Kontingente mitzuteilen hat.¹⁶⁾ Die Art der Benachrichtigung durch das Büro des Militärausschusses muß als reine Höflichkeitsform aufgefaßt werden. Im übrigen ist die Bestimmung heute ohne praktische Bedeutung.¹⁷⁾

12) § 23, Z. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

13) § 23, Z. 3

14) Der Kaiser braucht den betr. Vorschlag des Ausschusses natürlich nicht zu befolgen, wenn er nicht will. — Vgl. auch Sten. Ber. des Reichstags 1897, S. 526.

15) Art. 56, Abs. 1 Reichsverfass. Vgl. dazu die Verhandlungen vom 15. Nov. 1870, ad 6; Schlußprot. vom 25. Nov. 1870, ad 1 e.

16) Art. 63, Abs. 5 Reichsverfass.

17) Betr. Bayern vgl. den Vertrag betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. Nov. 1870 III § 5 III Abs. 6,

VII. Es ist oben schon erwähnt worden, daß die auf § 66 Abs. 2 des Reichsbeamtengesetzes gegründeten Refurse¹⁸⁾ vom Bundesratsvorsitzenden ohne Vortrag im Plenum dem Ausschuß für Justizwesen überwiesen werden.¹⁹⁾ Vom Vorsitzenden desselben wird ein Referent ernannt, der durch die einschlägigen Akten sowie eine Äußerung der obersten entscheidenden Reichsbehörde informiert wird.²⁰⁾ Über die Beschlußnahme wird ein Protokoll errichtet, welches einerseits die hierfür leitend gewesenen tatsächlichen und rechtlichen Momente, andererseits das Abstimmungsverhältnis umfaßt.²¹⁾ Im allgemeinen wird seitens des Ausschusses an den Bundesrat mündlich berichtet.²²⁾

VIII. Es bleibt noch übrig, einiges über den Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten und seinen Zweck zu bemerken. Wie schon erwähnt, ist Preußen in diesem Ausschusse weder vertreten noch führt es den Vorsitz. Das hat sein Grund darin, weil der Ausschuß keinen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, z. B. auf die Instruktion der Gesandten, hat,²³⁾ sondern er dient nur zur Informierung der Einzelregierungen über die auswärtigen Beziehungen des Reiches, was durch den Reichskanzler im Auftrage des Kaisers geschieht. Hier macht die Reichsregierung Mitteilungen über die auswärtige Lage und hier haben andererseits die Einzelstaaten die Möglichkeit, ihre Ansichten und Wünsche über die Handhabung der auswärtigen Politik kundzutun. Inwieweit diese Anregungen der Bundesstaaten von

betr. Württemberg vgl. die Militärkonvention zwischen dem Nordd. Bunde und Württemberg vom 21./25. Nov. 1870, Art. 15, Abs. 1, betr. Sachsen vgl. die Militärkonvention zwischen Preußen und Sachsen vom 7. Februar 1867, Art. 2.

18) RGBl. 1907, S. 259.

19) § 10, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

20) § 10, Abs. 2 " " "

21) § 10, Abs. 3 " " "

22) § 10, Abs. 4 " " "

— Vgl. Laband.

Staatsr. I, S. 280, Nr. 5.

23) Diese ist gemäß Art. 11 Reichsverfass. allein Sache des Kaisers ohne Beteiligung des Bundesrates, außer wenn es sich um Vertragsabschlüsse aus dem Bereich der Gesetzgebung handelt. Diese werden von dem Ausschusse bearbeitet, zu dessen Geschäftsbereich die Angelegenheit gehört.

der Reichsgewalt befolgt worden, steht ganz in deren freiem Ermessen. Desgleichen kann der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten keinen Zwang dahin ausüben, daß und wann bestimmte Mitteilungen seitens der Leitung der auswärtigen Politik über diese an ihn gelangen. So steht es der Reichsregierung auch frei, die Aufklärungen statt im Ausschusse unmittelbar im Plenum²⁴⁾ oder nur einzelnen Bevollmächtigten auf dem Auswärtigen Amt zu geben oder auch die bei den Einzelstaaten beglaubigten preussischen Gesandten mit der Benachrichtigung ihrer Empfangsregierungen zu betrauen.²⁵⁾

1. Staatsminister Delbrück äußerte über die Stellung des Ausschusses im Reichstage²⁶⁾ folgendes: „Je weiter sich der Bund ausdehnt und je mehr größere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfnis vor, daß nicht bloß, wie bisher geschehen ist, durch gelegentliche Mitteilungen an die Gesandten und an die im Bundesrate versammelten Vertreter der Bundesregierungen, sondern in einem formell geregelten Wege Mitteilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden. Es liegt in der Natur der den Ausschüssen des Bundesrates überhaupt zugewiesenen Funktionen, daß die Instruierung der Gesandten diesem Ausschusse

24) Dambitsch, S. 255; Laband, Staatsr. I, S. 254, der zum Beweise die Protokolle des Bundesrates 1871, §§ 52, 93, 121 anführt.

25) Vgl. v. Jagemann, S. 85 f.

26) Sitzung vom 5. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 69 f.; vgl. dazu seine Worte in der Reichstagsitzung vom 8. Dez. 1870, Sten. Ber., S. 140: „Es liegt in der Natur eines Bundesverhältnisses, daß diejenige Macht, welcher die völkerrechtliche Vertretung nach außen und die Leitung der allgemeinen Politik verfassungsmäßig zusteht, in den wichtigen Fragen sich in fortwährender Fühlung mit den anderen Bundesgliedern erhält. Es ist dies bisher im Nordd. Bunde immer geschehen, und daß es auch im neuen Bunde geschehen muß, liegt in der Natur der Sache. Es schien nun, daß der einfachste, richtigste und klarste Weg zur Herstellung dieser Verbindung die Schaffung eines solchen Ausschusses war. Es kommt hier nicht bloß darauf an, Mitteilungen hinzunehmen, sondern die Ansicht desjenigen Staates zu hören, welcher die Mitteilung macht. Der Mittelpunkt dieser Mitteilung soll in Zukunft der diplomatische Ausschuß sein, und er ist als Ersatz für einen anderen unbedingt gebotenen, aber, wie mir scheint, entschieden weitläufigeren Weg.“ Vgl. auch Girths, Annalen III, S. 744 u. 759. Vgl. endlich die Verhandlungen des bayerischen Landtags 1870/71, IV, S. 24.

nicht zufallen kann; er wird seinerseits Kenntnis von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntnis, durch Anträge, die er an den Bundesrat stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik Einfluß auszuüben.“

2. Nach dem Ausgeführten ergibt sich, daß die Tätigkeit des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten nicht in der Beschlußfassung besteht,²⁷⁾ sondern daß er lediglich als Kommunikationsmittel, der Annahme von Informationen und dem Meinungsaustrausch zwischen den verschiedenen Bundesgliedern dient.²⁸⁾ Daraus folgt einerseits, daß Preußen in diesem Ausschusse nicht vertreten zu sein braucht, da nach Art. 11 Reichsverf. dem Kaiser die oberste Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zusteht und eine Informierung Preußens hierüber zwecklos ist,²⁹⁾ andererseits ergibt sich aus der geringen Machtvollkommenheit des Ausschusses, daß dieser bis jetzt³⁰⁾ nur eine sehr nebensächliche Rolle gespielt hat.³¹⁾ Ursprünglich als Kontroll-

27) Doch könnte zur Einholung der Zustimmung des Bundesrats zu einer Kriegserklärung (Art. 11, Abs. 2 Reichsverfass.) oder bei Verträgen mit dem Auslande eine Angelegenheit zur Vorberatung an den diplomatischen Ausschuß überwiesen werden. (Verträge werden jedoch im allgemeinen an den Justiz- oder den Handelsausschuß weitergegeben.)

28) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 253, Reichsstaatsr., S. 72; Zorn, Staatsr. I, S. 165; Kömie, Staatsr., S. 209; Sehdel, Komm., S. 151 f., Jahrb. III, S. 296; Arndt, Staatsr., S. 99; Schulze, Lehrb. II, S. 70; Meher, Lehrb., S. 438.

29) Der bayerische Minister v. Luz sagte hierüber: „Daß der erste deutsche Staat nicht im Ausschusse vertreten ist, das ist lediglich eine Konsequenz der Aufgabe, welche man dem Ausschusse gesetzt hat. Der Ausschuß soll Mitteilungen entgegennehmen. Von wem? Gerade von der Bundesregierung. Er soll Ansichten mitteilen. Zu welchem Zweck? Damit die Bundesregierung sie kennen lernt. Er soll aber nicht störend eingreifen, und Beschlüsse zu fassen hat der Ausschuß nach unserem Vertrage nicht.“

30) Trotz der Bestrebungen des bayerischen Ministers v. Pfretschner und des württembergischen v. Mittnacht im Jahre 1875.

31) Staatsminister v. Luz a. a. O. war der Ansicht, daß die Bedeutung des Ausschusses von seiner Zusammensetzung abhängig sei: „Ob dieser Ausschuß eine Bedeutung erlangt, wird davon abhängen, ob wir in der Lage sein werden, die entsprechenden Männer in diesen Ausschuß abzuordnen. Sind die Mitglieder dieses Ausschusses so, daß der Träger der deutschen Politik es nicht leichten Kaufes wagen darf, über die geäußerten

organ gegenüber dem Kaiser und als Gegengewicht gegen Preußen gedacht, hat dieser Ausschuß die Erwartungen namentlich der süddeutschen Staaten wenig erfüllt. Er ist früher auch nur selten und in besonders wichtigen Fällen zusammengetreten,³²⁾ so im Jahre 1879, 1900,³³⁾ 1908; in neuerer Zeit ist dies schon häufiger geschehen, so 1911,³⁴⁾ 1912³⁵⁾ und ein paarmal im jetzigen Weltkriege.

§ 16. Die formelle Geschäftserledigung in den Ausschüssen.

I. Die Frage über den Versammlungsort der Ausschüsse ist auf eine Anfrage des Abg. Lasker¹⁾ im Nordd. Reichstage bei Gelegenheit der Besprechung des bayerischen Vertrags von dem Staatsminister Delbrück dahin beantwortet worden, daß die Ausschüsse seiner Ansicht nach nur an dem Orte zusammenzutreten könnten, wo das Plenum tage.²⁾ Dies ist auch die natürlichste und einfachste Regelung, schon aus dem Grunde, weil damit der Zusammenhang mit der Reichsregierung und dem Bundesratsplenum am ehesten gewahrt bleibt. So ist die Erklärung des Staatsministers Delbrück auch durch die

Ansichten hinwegzugehen, dann wird dieser Ausschuß eine wesentliche Bedeutung haben. Wenn nicht, dann mag das eintreten, was der Abg. Windthorst in Berlin gesagt, daß der Ausschuß die Depeschen um einige Tage früher zu lesen bekommt, als sie dem ganzen Publikum in den Zeitungen vorgelegt werden.“

32) Dies wurde durch Fürst Bismarck (Reichstagsitz. vom 14. Dez. 1874) damit begründet, daß das Auswärtige Amt die Einzelstaatsregierungen durch Mitteilungen über die Resultate der auswärtigen Politik und metallographische Abschriften der wichtigeren Depeschen verständige.

33) Dies geschah bei den chinesischen Wirren zur Darlegung der Gründe für die Beteiligung Deutschlands an der Chinaexpedition. (Vgl. hierzu die Ausführungen des bayerischen Bundesratsvertreters Graf v. Lerchenfeld-Rösering im Reichstage am 22. November 1900, Sten. Ber., S. 75.)

34) In diesem Jahre war der Grund die Darlegung der Reichspolitik in Marokko.

35) Hier wurden die Einzelstaaten über die politische Haltung der Reichsregierung in den Balkanwirren informiert.

1) Seine Anfrage ging dahin, ob der Vorsitzende des Ausschusses für die auswärtigen Angelegenheiten diesen auch außerhalb Berlins zusammenzutreten lassen dürfe.

2) Reichstagsitzung vom 8. Dezember 1870, Sten. Ber., S. 141.

Geschäftsordnung des Bundesrates bestätigt worden,³⁾ worin bestimmt ist, daß die Bundesratsausschüsse sich „am Sitze des Bundesrates“ versammeln.⁴⁾

II. Unabhängiger vom Bundesratsplenium sind die dauernden Ausschüsse bezüglich ihrer Tagungszeit, da sie auch dann zusammentreten können, wenn das Plenum nicht versammelt ist, zwischen den Bundesratssessionen.⁵⁾ Dies hat durch Fürst Bismarck für den diplomatischen Ausschuß im Reichstage⁶⁾ seine ausdrückliche Bestätigung erfahren. Beginn und Schluß der Tagungszeit der Ausschüsse ist vom Bundesrate selbst, nicht vom Kaiser oder Reichskanzler abhängig.⁷⁾

Die Mitglieder der Ausschüsse sind entweder ständig am Sitze des Bundesrates, also in Berlin, anwesend oder sie werden auf bestimmte Zeit, vom Ausschußvorsitzenden eingeladen, dorthin zur Geschäftserledigung berufen. Das ist lediglich Zweckmäßigkeit= und Bedürfnisfrage.⁸⁾

Falls in der Zwischenzeit von den Ausschüssen an das Plenum schriftlich Bericht erstattet wird, so wird hiermit nicht gewartet, bis der Bundesrat wieder eröffnet ist, sondern die Drucklegung und Verteilung geschieht sofort.⁹⁾

III. Wenn auch im allgemeinen die einem Ausschuß überwiesenen Aufgaben von diesem nicht endgültig erledigt werden,

3) § 20, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

4) Vgl. Laband, Staatsr. I, S. 253 f.; v. Sehdel, Komm., S. 152, Jahrb. III, S. 296; Dambitsch, S. 256.

5) § 20, Abs. 1 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat. — Vgl. Fürst Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage, Sten. Ber., S. 356.

6) Sitzung vom 4. Dezember 1874, Sten. Ber., S. 484. Fürst Bismarck erklärte hier, daß der Ausschuß in voller Wirksamkeit bestehe und zusammentrete, so oft eines der Mitglieder auf Berufung antrage oder der bayerische Bundesratsgesandte ihn berufe, was vielleicht schwierig sei, wenn der Bundesrat überhaupt nicht versammelt ist, jedoch auch dann tunlich sei; der Ausschuß werde zusammentreten, so oft das Bedürfnis dazu vorliege.

7) Fürst Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage, Sten. Ber., S. 355 f.: „Das Präsidium nimmt nicht das Recht in Anspruch, diese Ausschüsse auf eigene Hand, ohne den Willen des Bundesrates zu berufen und tagen zu lassen.“

8) § 20, Abs. 2 Geschäftsordn. f. d. Bundesrat.

9) § 20, Abs. 3 „ „ „ „

so vor allem bezüglich der Reichstagsbeschlüsse und Regierungsanträge, so können doch Eingaben, welche hinsichtlich ihres Inhaltes oder ihrer Form zum Vortrag im Bundesratsplenium als ungeeignet erscheinen, von dem betr. Ausschusse einfach zu den Akten gegeben werden.¹⁰⁾

IV. Weitere Vorschriften über die geschäftliche Behandlung der Vorlagen in den Ausschüssen des Bundesrates sind nicht vorhanden, sodaß zur Ergänzung einerseits die analogen Bestimmungen über die Geschäftserledigung des Bundesrates im allgemeinen, anderseits die natürliche Entwicklung und gewohnheitsrechtliche Übung eingreifen müssen, die in der Praxis zu einer selbstverständlichen Lösung dieser Fragen führen. Eine ins Einzelne gehende Regelung durch Verfassung oder Geschäftsordnung erscheint auch namentlich beim Bundesrate nicht ratsam, weil diese nicht eine Förderung, welche vor allem im Auge zu behalten ist, sondern nur eine Hemmung der Geschäftsbeforgung mit sich bringen würde. Eine gewisse Freiheit muß auch nach Festsetzung der Geschäftsfakungen eines bestimmten Kollegiums bestehen bleiben; nur so wird die Tätigkeit fruchtbringend und erfolgreich sein. Auf diese Weise wird der Bundesrat auch nicht zu einer toten Maschine herabgedrückt, sondern als lebendiges Organ wird er sich weiter entwickeln zu der Stellung, die er im Organismus des deutschen Reiches einzunehmen berufen ist.

10) § 19, Abs. 4 Geschäftsordnung für den Bundesrat.

Lebenslauf.

Im Jahre 1891 zu Cöln geboren besuchte ich in meiner Heimatstadt zunächst die Volksschule, hierauf die Mittlere Knabenschule sowie das Kgl. Friedrich-Wilhelms-Gymnasium. Hier bestand ich am 15. März 1912 die Reifeprüfung. Ich studierte alsdann 6 Semester an der Universität Bonn die Rechts- und Staatswissenschaften. Im Jahre 1915 legte ich die erste juristische Prüfung ab. Dann war ich 9 Monate am Amtsgericht zu Kerpen tätig.
