Die Legitimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten und der Reichstagsabgeordneten nach bisherigem Reichsstaatsrecht

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Universität zu Greifswald

vorgelegt

von

Gustav Küpper

Referendar aus Duisburg

Buchdruckerei Hans Adler, Inh.: E. Panzig & Co., Greifswald 1919

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinem Vater gewidmet!

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

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Erster Teil: Die Legimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten.

A. Einleitung.

B. Wem stand die Legitimationsprüfung zu? Es kamen in Betracht:

1. der Kaiser,
2. der Reichskanzler,
3. der Bundesrat selbst.

C. Wie weit erstreckte sich die Prüfung?

1. die formelle Prüfung,
2. die materielle Prüfung,

Es waren in Betracht zu ziehen:

a) landesgesetzliche Vorschriften,
b) die Zuständigkeit des Vollmachtgebers,
c) reichsgesetzliche Vorschriften.

3. nur die Vollmacht, nicht die Instruktion war zu prüfen.

Zweiter Teil: Die Legitimationsprüfung der Reichstagsabgeordneten.

A. Einleitung.

B. Die Legitimationsprüfung im engeren Sinne.

1. das Verfahren,
2. die materielle Prüfung,

a) Erlöschen des Mandates durch Beförderung usw.,
b) die Erfordernisse der Wählbarkeit. Erlöschen des Mandates durch Erlöschen der Wählbarkeit.

3. die rechtliche Natur der Legitimationsprüfung im engeren Sinne

C. Die Wahlprüfung.

I. Formelles Wahlprüfungsrecht.

1. die rechtlichen Mrenzen der Ausübung des Rechtes,
2. das Verfahren.

a) Abgabe der Wahlverhandlung an die Wahlprüfungskommission,
b) die Wahlanfechtung,
aa) die Aktivlegitimation zur Wahlanfechtung,
bb) Form und Fristen.
c) das eigentliche Verfahren,
aa) die Tätigkeit der Wahlprüfungskommission,
α) allgemeines,
β) die Beweiserhebung.
bb) die Entscheidung im Plenum.

II. Materielles Wahlprüfungsrecht.

1. die abgegebenen Stimmen und die Stimmenberechnung,
2. die Wahldelikte,
3. die Formfehler im Wahlverfahren.

III. Die rechtliche Natur der Wahlprüfung.

D. Schluß. Parlamentarische oder richterliche Wahlprüfung?

Literaturverzeichnis.

G. Anschütz, Deutsches Staatsrecht in von Holtzendorffs und Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 4, S. 11ff.

A. Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

St. von Csekey, Über das System der Prüfung parlamentarischer Wahlen, in der Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, herausgegeben von Kohler und Oppenheim, Bd. 6, S. 450ff.

L. Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Delius, Dr., Kammergerichtsrat, Die Erledigung von Ersuchen um Beweiserhebung zwecks Prüfung der Legimation der gewählten Parlamentsmitglieder bei Wahlprotesten; Preußisches Verw.-Blatt, 30. Jahrg. 1909, Nr. 22, S. 349ff.

J. Hatscheck, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin und Leipzig 1915.

P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches, in Annalen des Deutschen Reiches, hersg. von Hirth und Seydel. Jahrg. 1882, S. 1ff.

A. Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat, Diss. Bonn 1902.

E. Hubrich, Die Streitfrage über die Publikationspflicht autonomer Statuten in Preußen, in Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. 1916, S. 641ff.

H. Jacques, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten und ein Wahlprüfungsgerichtshof für Österreich. 1885.

G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905.

— Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich. 1885.

— Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. 1914.

B. Jungheim, Die Geschäftsordnung für den Reichstag mit Anmerkungen, Berlin 1916.

St. Kekule von Stradonitz, Erörterungen über den gegenwärtigen Stand der lippischen Thronfolgefrage, im Archiv des öffentlichen Rechts. Bd. 14. 1899 S. 1ff.

E. Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates, Berlin 1894.

F. Liedtke, Das Beweiserhebungsverfahren bei Anfechtungen von Parlamentswahlen. Juristische Wochenschrift, 38. Jahrg. 1909. S. 40ff.

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1. 5. Aufl. 1911.

— Literaturbesprechung im Archiv des öffentlichen Rechts, 1886 Bd. I. S. 226ff.

G. Leser, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags, Leipzig 1908.

G. Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, bearbeitet von G. Anschütz; 7. Aufl. 1914f.

R. von Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht, 1873.

H. Molitor, Zur juristischen Natur des Verfahrens bei Prüfung parlamentarischer Mandate. Jur. Zeitschrift für Elsaß-Lothringen, Jahrg. 41, S. 121ff.

— Zur juristischen Natur des Verfahrens bei Prüfung parlamentarischer Mandate. Ein Beitrag und eine Entgegnung; im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 34, S. 245ff.

M. Müller, Die rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder, Diss. Leipzig 1909.

K. Querfurth, Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats, Diss. Kiel 1908.

H. Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat, Tübingen 1906.

J. Römer, Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats. Diss. Erlangen. 1912.

L. v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiwes Bd. I, 2. Aufl. 1866.

— Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. I. 4. Aufl. 1881.

W. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Straßbucg, 1889.

M. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl. 1897.

— Der Deutsche Bundesrat, im Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, hersg. von v. Holtzendorff und Brentano Jahrg. 3, 1879, S. 213ff.

— Der Deutsche Reichstag in den Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. 1880.

— Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg i. Br. und Leipzig 1893.

H. Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1886, Bd. II.

F. Stoerk, Handbuch der Deutschen Verfassungen 1913, 2. Aufl., bearbeitet von Fr. W. v. Rauchhaupt.

F. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, Tübingen 1870.

A. Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten, Tübingen 1911.

J. Westerkamp, Über die Reichsverfassung, Hannover 1873.

Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I. 2. Aufl., 1895.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages und des Preußischen Hauses der Abgeordneten, sowie Anlagen und Drucksachen dazu.

Mit „RV." wird die bisherige Reichsverfassung bezeichnet.

Einleitung.

Ein gewaltiger Umschwung hat sich am 9. November 1918 im Deutschen Reiche vollzogen. Mit einem Schlage ist das bisherige Reichsstaatsrecht hinweggefegt worden, die beiden großen Körperschaften, der Bundesrat und der Reichstag, sind verschwunden. Aber neue entsprechende Körperschaften sind entstanden, und erneut ist die Frage der Legitimationsprüfung in ihrer ganzen Bedeutung aufgetaucht. Da ist es nun heute besonders am Platze, einen Rückblick darauf zu werden, wie diese Frage nach bisherigem Reichsstaatsrecht zu behandeln war, um ein Beispiel für ihre zukünftige Behandlung zu geben.

Zwischen Bundesrat und Reichstag bestanden tiefgründige Unterschiede; diese beiden Körperschaften standen sich in der Hauptsache wie Regierung und Volksvertretung gegenüber. Demgemäß war auch ein entsprechender Unterschied zwischen Bundesratsbevollmächtigten und Reichstagsabgeordneten vorhanden. Die Bundesratsbevollmächtigten waren die Vertreter der Bundesglieder (Art. 6,1) (der einzelnen Staaten, wie unten noch näher ausgeführt wird), und waren daher verpflichtet, nach den Grundsätzen über die Stellung eines Beauftragten gegenüber dem Auftraggeber gemäß dessen Weisung zu handeln. Auch die Reichstagsabgeordneten waren Vertreter, und zwar laut Art. 29 Vertreter des ganzen Volkes; dieser Satz bedeutete aber nur, daß dem ganzen Deutschen Volke eine mittelbare Teilnahme an der Lösung staatlicher Aufgaben des Reiches gewährt war; denn der Artikel fuhr fort; „und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.“ Die einmal gewählten Reichstagsabgeordneten waren daher völlig unabhängig von der Gesamtheit ihrer betreffenden

Wähler; sie hatten die Verpflichtung, zum Wohle des ganzen deutschen Volkes ihre Tätigkeit im Reichstage auszuüben, nicht aber das Interesse der Partei oder der Wählerschaft zu vertreten. Gegen ihren Willen konnte ihnen ihr Mandat nicht entzogen werden. Die Bundesratsbevollmächtigten dagegen waren, wie gesagt, an Aufträge und Instruktionen ihrer Auftraggeber gebunden und konnten von diesen nach Belieben zurückgerufen werden. Dieser Unterschied hatte die Vorschrift des Art. 9 Satz 2 RV. zur Folge, wonach niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein konnte; denn im anderen Falle wäre ja dem Bundesratsbevollmächtigten die Möglichkeit gegeben worden, als Volksvertreter eine Ansicht zu äußern, die mit der von ihm im Bundesrat gleichfalls zu vertretenden Ansicht seiner Regierung im Widerspruche gestanden hätte. — In dem Maße wie die rechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten und der Reichstagsabgeordneten verschieden geartet war, wie Bundesrat und Reichstag gegensätzlich zu einander standen, wie sich aber auch einige Vergleichsmomente ergaben, ist auch die Prüfung der Legitimation der Bundesratsbevollmächtigten und der Reichstagsabgeordneten zu beurteilen und zu erklären.

Erster Teil.

Die Legitimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten.

A. Einleitung.

Der Bundesrat war einerseits höchstes Organ des Deutschen Reiches und hatte als solcher eine selbständige Persönlichkeit. Er diente andererseits aber auch zur Ausübung der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesmitglieder. Diese Mitglieder waren nach herrschender Ansicht die Bundesstaaten

als solche, nicht etwa die Monarchen bezw. Senate der einzelnen Bundesstaaten. Aus Art. 6,1 sowie Art. 8, 2 und 3 RV. ergab sich dies deutlich; denn dort wurden die einzelnen Staaten, Preußen, Bayern, Sachsen 2c. ausdrücklich als Bundesmitglieder angegeben, hier wurde von den „Bundesstaaten" als Vertretenen und von den Bevollmächtigten der „Bundesstaaten" gesprochen. Auch das Reichsgericht teilt diese Auffassung (. . . „Vertretung von Staaten darstellt, welche Mitglieder des Bundes sind")[1]). — Die Rechte dieser Mitglieder wurden ausgeübt und geltend gemacht durch Vertreter, aus denen sich der Bundesrat zusammensetzte. Art. 6 RV. bezeichnete diese Vertreter auch als Bevollmächtigte; die Bezeichnungen bedeuteten jedoch, wie Laband[2]) richtig bemerkt, dasselbe und bezogen sich nur auf den Gegensatz zu den an Instruktionen nicht gebundenen Reichstagsabgeordneten. Unter Vertreter und Bevollmächtigter ist hier aber nicht der privatrechtliche Begriff zu verstehen, sondern ein öffentlich-rechtlicher, auf den man allerdings die Folgerungen des privatrechtlichen Begriffes analog anwenden kann. In der Literatur hat bis in die neuere Zeit hinein eine verwirrende Gleichstellung der Begriffe Vollmacht und Auftrag geherrscht[3]).

Es ist daher am Platze, diese Unterscheidung deutlich hervorzuheben: Die Vollmacht bezieht sich lediglich auf das Verhältnis zu Dritten, auf die Fähigkeit des Vertreters, Willenserklärungen mit rechtlicher Wirkung für den Vertretenen abzugeben. Der Begriff „Auftrag" dagegen bezieht sich lediglich auf das Innenverhältnis, das Verhältnis vom Auftraggeber zum Beauftragten; aus der Übernahme des Auf-

1) Bd. 7, S. 382ff. der Entscheidungen für Strafsachen. Ebenso Laband, a. a. O., S. 91; Zorn, S. 148, 149; Herwegen S. 45; Kliemke S. 15; Querfurth S. 9—10; entgegengesetzter Ansicht v. Mohl, S. 233; Meyer, S. 429—430, v. Seydel, Komm. S. 431 und bei von Holtzendorff S. 233.

2) Laband, S. 221, vgl. Müller S. 9.

3) z. B. Arndt, S. 44, wo er von Beschränkung der Vollmacht „gegenüber dem Souverän und dem Heimatstaate" redet.

trags ergibt sich die Pflicht des Beauftragten (Mandatars), dem Willen des Auftraggebers (Mandanten) gemäß Rechtsgeschäfte zu besorgen[1]). Die Bundesratsbevollmächtigten waren Vertreter ihrer Staaten kraft deren Willen. Auf ihr Verhältnis zu den Bundesmitgliedern bezog sich das innere Auftragsverhältnis, auf ihr Verhältnis zum Bundesrat das äußere Vertretungs- oder Vollmachtverhältnis. Kraft der ihm vom Bundesmitgliede verliehenen Vollmacht war der Bundesratsbevollmächtigte in der Lage, durch seine Abstimmung bestimmte Rechtswirkungen hervorzurufen. Damit ihm nun aber auch zur Ausübung dieser Befugnis eine ungehinderte Teilnahme an den Sitzungen mit ihren Abstimmungen und Beratungen ermöglicht wurde, bedurfte es noch eines besonderen Vorganges: der Prüfung seiner Legitimation.

B. Wem stand die Legitimationsprüfung zu?

Irgend welche Vorschriften gab es hierfür nicht; sowohl die Reichsverfassung als auch die Geschäftsordnung für den Bundesrat besagten nichts über diesen Punkt. Die Prüfung war daher nach allgemeinen staatsrechtlichen Gesichtspunkten und nach praktischen Erwägungen vorzunehmen und zu beurteilen. Es entstand hier zunächst die Frage, wer zu dieser Prüfung berechtigt bezw. verpflichtet war. Drei Instanzen müssen in den Kreis der Erwägungen gezogen werden: Kaiser, Reichskanzler und Bundesrat.

1. Dem Kaiser standen nur diejenigen Befugnisse zu, die ihm durch die Verfassung ausdrücklich übertragen worden waren. Wie schon oben gesagt, bestand über die Legitimationsprüfung keinerlei Vorschrift; ihm war also mithin kein Prüfungsrecht delegiert worden. Vogels[2]) glaubt nun aus Art. 17 RV. eine indirekte Befugnis des Kaisers zur Vornahme der Prüfung begründen zu können. Diesem Artikel nach stand

1) Vgl. Laband, S. 249.
2) Vogels S. 20.

dem Kaiser u. a. die Ausfertigung der Reichsgesetze zu. Hieraus folgert er, daß eine Pflicht des Kaisers bestanden habe, das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze zu prüfen. Er habe sich nicht darauf beschränken dürfen, festzustellen, ob ein Bescheid des Vorsitzenden des Bundesrats vorliege, daß es zu einem gültigen Beschluß gekommen sei, ihm habe es vielmehr ob gelegen, sämtliche Voraussetzungen des Zustandekommens des Beschlusses im einzelnen zu prüfen, wozu er ja durch die dienstliche Unterordnung des Vorsitzenden im Bundesrate imstande gewesen sei. Habe also ein fertiger Bundesratsbeschluß vorgelegen, so habe sich die Prüfung auch auf die Legitimationen der Bundesratsbevollmächtigten erstreckt; bevor aber dieser Beschluß zur Promulgation und Publikation an den Kaiser gelangte, habe er allerdings weder ein Recht noch eine Pflicht zu prüfen gehabt. Diese von Vogels vertretene Ansicht ist m. E. nicht richtig. Schon ein Prüfungsrecht oder eine Prüfungspflicht des Kaisers in Bezug auf das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Gesetzes ist stark bestritten, vor allem von v. Seydel und von Rosenberg[1]). v. Seydel stellt fest, daß Ausfertigung nur bedeute, daß die Reichsgesetze unter der Unterschrift des Kaisers ergingen. Rosenberg weist vor allem darauf hin, daß nach Beanstandung der Bundesratsbeschlüsse durch den Kaiser die Angelegenheit gemäß Art. 7 Ziffer 3 RV. dem Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt werden mußte. Dieser hätte danach also über die Gesetzmäßigkeit seiner eigenen Beschlüsse die Entscheidung treffen müssen! Nach einer Ansicht Hubrichs[2]) hatte der Kaiser bei der ihm obliegenden „Ausfertigung" des Reichsgesetzes zwar Recht und Pflicht, die Beschlüsse von Reichstag und Bundesrat in formeller und materieller Hinsicht nachzuprüfen, aber in formeller Hinsicht mußte er grundsätzlich die Angaben der Vorsitzenden des Reichstags

1) v. Seydel, Komm. S. 173/174. Rosenberg S. 33/34. Entgegengesetzter Ansicht besonders von Rönne, Deutsch. Staatsrecht S. 299, Laband S. 498, 524.

2) Hubrich S. 703.

und des Bundesrats gelten lassen, unter Vorbehalt des einen Ausnahmsfalles, wo der Verdacht der Fälschung sich erhob. Von Seydel und Rosenberg gehen m. E. zu weit; in ihrer Ansicht liegt eine Vermengung von Ausfertigung und Verkündung. Wie Laband richtig feststellt, meinte die Verfassung aber doch tatsächlich zwei gänzlich gesonderte Akte, wenn sie von Ausfertigung und Verkündung sprach. Nach richtiger, vor allem von Arndt und Dambisch[1]) vertretener Ansicht bedeutete zwar die Ausfertigung des Gesetzes, daß es verfassungsgemäß zustande gekommen war, aber es war nur das zu prüfen, was die Verfassung vorschrieb, nicht aber, was in den Geschäftsordnungen des Bundesrats oder des Reichstags vorgeschrieben oder was sonst eine eigene innere Angelegenheit der Körperschaft war, wie vor allem die Legitimationsprüfung ihrer Mitglieder, also die „interna corporis." Dem Kaiser stand also weder vor noch nach der Beschlußfassung des Bundesrats direkt das Recht oder die Pflicht zu, die Legitimation der betreffenden Bevollmächtigten zu prüfen[2]). Es wäre ja auch höchst unzweckmäßig gewesen, wenn die Ausfertigung des Gesetzes eine so weitgehende Arbeit bedeutet hätte. Sie wäre derart schwierig geworden, daß eine schnelle Aufeinanderfolge von Gesetzen, wie sie zu Zeiten notwendig werden konnte, damit unmöglich gemacht worden wäre. Denn die Legitimationsprüfung war, wie unten noch festgestellt werden wird, keineswegs eine nur äußerliche und schnell zu erledigende Formalität! Da war es doch weit zweckmäßiger, wenn die Körperschaft selbst oder ihre Organe diese Tätigkeit übernahmen.

2. Als nächste Möglichkeit ist ein Prüfungsrecht des Reichskanzlers in Betracht zu ziehen. Hierüber gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Nur wenige nehmen ein Prüfungsrecht des Reichskanzlers an[3]). Die Gegner des

1) Arndt, S. 184/185. Dambitsch S. 139/140.

2) Vgl. Römer S. 21.

3) So z. B. Laband S. 250, Zorn S. 158, Reincke, S. 33; dagegen vor allem Rosenberg S. 11, Vogels S. 20.

Prüfungsrechtes des Reichskanzlers weisen darauf hin, daß ebenso wie dem Kaiser dem Reichskanzler nur diejenigen Rechte zustanden, die ihm durch die Verfassung oder durch die Geschäftsordnung ausdrücklich delegiert waren. Keines von beiden habe aber irgend eine Bestimmung über die Legitimationsprüfung aufgewiesen. Die Anhänger des Prüfungsrechtes des Reichskanzlers dagegen stützen sich, und m. E. mit Recht, auf Art. 15 RV., welcher besagte, daß dem Reichskanzler der Vorsitz im Bundesrat und vor allem „die Leitung der Geschäfte" zustand. Vogels wendet hiergegen ein, daß die Ausdrücke sehr weit gefaßt seien. Konkretere Bestimmungen fänden sich nirgends. Die obigen gänzlich unbestimmten Ausdrücke umfaßten doch zweifellos nicht alle Rechte, die man mehr oder weniger willkürlich in sie hineinlegte. Nur diejenigen Rechte hätten als feststehend gelten können, die sich unmittelbar aus dem Vorsitz oder dem Leitungsrechte des Kanzlers ergaben, wie zum Beispiel die Leitung, Eröffnung und Schließung der Verhandlungen. Im übrigen hätten sie sich doch nur aus konkreteren Bestimmungen der Geschäftsordnung ergeben, die aber ja über das Prüfungsrecht schwieg. Vogels und die anderen Gegner des Prüfungsrechtes des Reichskanzlers vergessen aber ganz, daß doch eine Instanz vorhanden sein mußte, die z. B. bei dem Zusammentreten des Bundesrates zu einer neuen Session die Legitimation der Mitglieder nötigerfalls prüfen konnte! Sonst bestand doch die Gefahr, daß eine Anzahl gänzlich unbefugter Leute sich einfach als Bundesrat etablierte! Daher hatte m. E. der Reichskanzler, sobald der Verdacht einer allgemeinen Fälschung vorlag, das Recht, die Legitimation der zu einer neuen Session Erschienenen zu prüfen, und gerade der Reichskanzler deshalb, weil ihm eben laut Art. 15 RV. der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat zustand!

Laband[1]) macht ohne nähere Begründung noch einen Unterschied: Soweit die Prüfung nur die formelle Legitimation betraf, habe der Reichskanzler als der Vorsitzende des Bundesrats und Minister des Kaisers die Vollmacht zu prüfen gehabt. Betraf diese Prüfung aber materielle Rechtsfragen, so sei er unzuständig gewesen. Für die Annahme dieser Unterscheidung findet sich aber weder in gesetzlichen Bestimmungen noch nach allgemeinen Gesichtspunkten ein Anhalt!

3. Es bleibt nun noch die Körperschaft selbst, der Bundesrat, als Prüfungsberechtigter übrig.

Der Bundesrat war der Verfassung nach der oberste Träger der Reichsgewalt[2]) und hatte als solcher — im Gegensatz zum Kaiser und Reichskanzler — alle Rechte des Reichs, die nicht ausdrücklich einem anderen Reichsorgan übertragen waren. Daher stand ihm auch das Recht der Prüfung der Legitimationen seiner Mitglieder zu. Es hatte sogar die Pflicht; denn ihm stand die Sanktion der Gesetze zu. Er war somit für das verfassungsmäßige und den internen Vorschriften entsprechende Zustandekommen der Gesetze verantwortlich! Ferner hatte der Bundesrat in seinem inneren Betriebe als eine aus zur Abstimmung und Beratung über Gesetze berechtigten Mitgliedern bestehende Körperschaft notwendig eine Ähnlichkeit mit einem Parlament. Dieses hatte sowohl vorherrschend in Deutschland wie auch heute noch in vielen anderen Ländern das Recht und die Pflicht, die Berechtigung seiner Mitglieder zu prüfen, wie es im besonderen für den Deutschen Reichstag unten näher ausgeführt werden wird. Überwiegend geschieht die Prüfung durch das Plenum des Parlaments. So kann man mit Recht in Ermangelung besondere Vorschriften im Wege der Analogie annehmen, daß das Plenum des Bundesrats das Recht und die Pflicht hatte, die Legitimation seiner Mitglieder, beim erstmaligen Erscheinen eines neuernannten Bevollmächtigten und beim Zusammentritt zu

1) Laband S. 250.
2) Vgl. Art. 7 RV.

einer neuen Session — soweit nicht, wie oben gesagt, der Verdacht einer allgemeinen Fälschung vorlag — zu prüfen[1]).

Dies war auch ohne Zweifel das Zweckmäßigste; denn dem Bundesrat war die Prüfung am wenigsten erschwert. Stand er doch seinen Mitgliedern am nächsten, vor allem örtlich in den Sitzungen, und konnte somit am leichtesten, vorzüglich ohne allen unnötigen und verzögernden Schriftverkehr einen Einblick in die Verhältnisse der Bevollmächtigten gewinnen.

C. Wie weit erstreckte sich die Prüfung?

1. Die formelle Prüfung.

Nach allgemeiner Ansicht mußte die Prüfung sich naturnotwendig darauf erstrecken, daß in einer formell ordnungsmäßigen Urkunde die Vertretung des Staates im Bundesrate und die Führung der Stimmen demjenigen übertragen worden war, welcher sich als Bevollmächtigter des betreffenden Staates gerierte[2]). Eine bestimmte Form für diese Vollmachtsurkunden war in der Reichsverfassung nicht vorgeschrieben. Von Reichswegen galt also die Formfreiheit; die Geschäftsordnung des Bundesrats konnte somit eine Bestimmung hierüber treffen. Sie schwieg aber. Tatsächlich ist es üblich geworden, daß die bevollmächtigende Regierung eine schriftliche Urkunde ausstellte, in der sie dem Bundesrate mitteilte, daß der in dieser Urkunde Bezeichnete als ihr Vertreter angesehen werden sollte.

2. Die materielle Prüfung.

a) Die Frage nun, ob auch zu prüfen war, daß die Legitimation von einem hierzu befugten Organ des betreffenden

1) Derselben Ansicht Hensel S. 12; Meyer S. 432; v. Mohl S. 236; v. Rönne, Deutsch. Staatsr. S. 204; Römer S. 22; Vogels S. 21/22; Kliemke S. 20.

2) Vgl. Laband S. 249; v. Rönne Deutsch. Staatsr. S. 204.

Bundesstaats herrührte und daß die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten weiter unter Einhaltung der näheren landesgesetzlichen Vorschriften durch den dazu Berechtigten erfolgt war, ist sehr bestritten. Laband stellt nur fest, daß die Prüfung sich auch darauf erstrecken konnte, ob die Bestellungsurkunde von dem befugten Vertreter des Staates unter Einhaltung der landesgesetzlichen Bestimmungen ausgestellt war[1]). Hätte aber der Bundesrat tatsächlich die Prüfung in diesem Punkte ausgelassen, so wäre der ganze Vorgang ziemlich zwecklos gewesen. Die Prüfung wäre dann zu einer geringfügigen und schnell zu erledigenden Formalität herabgesunken, was mit der Wichtigkeit, mit der sie tatsächlich beim Bundesrat gehandhabt wurde, aber auch dem Ernste der Sache entsprechend gehandhabt werden mußte, im lebhaftem Widerspruch gestanden hätte. M. E. ist daher die Ansicht die richtigere, welche besagt, die Prüfung konnte sich nicht nur sondern mußte sich sogar auf die obengenannten Punkte erstrecken[2]). Die Grundsätze des Verfassungsrechtes der Einzelstaaten mußten hierbei zur Grundlage dienen, und es durfte dabei insbesondere auch der Grundsatz von der Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung der betreffenden Vollmachten nicht außer Acht gelassen werden[3])[4]). Der Bundesrat hatte also bei der Legitimationsprüfung auf folgende landesrechtliche Grundsätze zu achten:

Die Souveräne der Einzelstaaten waren lediglich als Häupter ihrer Staaten Bundesmitglieder, wie schon oben ausgeführt worden ist. Daher mußte auch festgestellt werden, unter welchen Formen diese Oberhäupter überhaupt handelnd

---

1) Laband S. 249.

2) Vgl. auch v. Rönne Dtsch. Str. S. 204; Vogels S. 19 Anm. 4.

3) Vgl. v. Rönne, Pr. Str. 3. Aufl. Bd. 1, S. 218. Note 2; Thudichum S. 115.

4) Bis 1880 wurden übrigens die Ernennungen zum BRB. im Reichsgesetzbl. bekannt gemacht, was aber dem Zwecke dieses Blattes, „Gesetzblatt" zu sein, widersprach.

auftreten konnten. Die Ernennung des Bundesratsbevollmächtigten erfolgte durch die höchsten Organe des betreffenden Staates; sie war ein Ausfluß der diesen Organen zustehenden Regierungsgewalt und daher ein Regierungsakt, der zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung durch einen Minister bedurfte. Dies galt in den deutschen Bundesstaaten fast durchweg, mit Ausnahme von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, die ja noch keine moderne Verfassung hatten. Den Volksvertretungen stand dagegen bei der Ernennung des Bundesratsbevollmächtigten kein Mitwirkungsrecht zu. Der Monarch allein, wie im Reich der Bundesrat, vereinigte in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übte sie auch aus, sofern sie ihm nicht ausdrücklich entzogen waren. Der Kreis der Rechte der Volksvertretungen war daher ein fast geschlossener; die einzelnen Rechte ließen sich genau aufzählen. In den meisten deutschen Verfassungen war dies positiv ausgesprochen[1]). Wo es nicht ausdrücklich ausgesprochen war, galt dies Prinzip ebenfalls, so z. B. in Preußen, wo die Aufnahme einer derartigen Bestimmung für entbehrlich erachtet worden war[2]). An die Zustimmung der Volksvertretung war der Monarch an sich nur bei der Gesetzgebung und zum Teil bei der Finanzverwaltung gebunden. Dieser stand also sonst ein Mitwirkungsrecht nicht zu.

In Bezug auf das Ernennungsrecht der Beamten standen in den drei Hansestädten die Senate gleich; sie hatten die Kompetenzpräsumption. Aus Art. 22 der hamburgischen Verfassung und § 57 der bremischen Verfassung ging sogar klar und deutlich hervor, daß den Senaten das Ernennungsrecht u. a. auch der Bundesratsbevollmächtigten zustand. Nur der Fürst von Waldeck hatte dieses Recht nicht, da er die Verwaltung seines Staates durch den mit der Krone Preußens am 18. Juli 1867

1) Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4; Württ. Verf. § 4; Hess. Verf. § 4; Bad. Verf. § 5.

2) Vgl. Anschütz S. 124.

geschlossenen Vertrag[1]) Preußen übertragen hatte. Wenn er sich auch die Vertretung nach außen vorbehalten hatte, so ließ er dieses Recht doch durch einen laut Art. 5 des Vertrages vom 2. März 1887 vom Könige von Preußen zu ernennenden Landesdirektor ausüben[2]), also auch das Recht der Ernennung der Bundesratsbevollmächtigten. Er war also praktisch nicht in der Lage, dieses Recht selbst auszuüben. — Die Minister hatten in allen Staaten naturgemäß einen großen Einfluß auf die Ernennung. Ein ausdrückliches Mitwirkungsrecht hatten sie nur in Württemberg, und zwar hatte es dort das Gesamtministerium. Das Verfassungsgesetz vom 11. Juli 1876 betr. Bildung eines Staatsministeriums bestimmte in Art. 6 Abs. 2: „Außerdem gehören in den Geschäftskreis des Staatsministeriums . . . alle Angelegenheiten, welche die Beziehungen zum Deutschen Reiche betreffen . . . .“ Mithin gehörte hierher auch die Ernennung der Bundesratsbevollmächtigten. (Das Staatsministerium war die Gesamtheit der sechs Departementschefs). — Besondere landesrechtliche Vorschriften über die Form der Ernennung bestanden nicht; jedoch ging schon aus dem Erfordernis der Gegenzeichnung durch den Minister hervor, daß sie schriftlich zu erfolgen hatte.

Alle diese Grundsätze hatte also der Bundesrat bei der Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder zu berücksichtigen. Wie Römer[3]) richtig feststellt, ergab sich hieraus häufig die Notwendigkeit einer Entscheidung des Bundesrats über innerstaatsrechtliche Fragen der Einzelstaaten! Aber es war ja auch der Zweck des Reiches, das innerhalb seiner Grenzen gültige Recht zu schützen, und zu diesem Recht gehörte auch das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten. Diese erforderliche weitgehende Berücksichtigung führte sogar noch weiter:

---

1) Durch den Vertrag vom 12. März 1887 wurde die Dauer dieses Vertrages auf weitere 10 Jahre festgesetzt. Vgl. Stoerk Rauchhaupt S. 481ff.

2) Lt. Art. 8 des Vertr. v. 2. März 1887.

3) a. a. O. S. 23.

b) Für den Fall, daß in einem Bundesstaate mehrere Bewerber um den Thron stritten oder daß jemand sich widerrechtlich des Thrones bemächtigte und im ersteren Falle jeder einzelne Bewerber seine Vertreter und im zweiten Falle neben dem Usurpator auch andere Prätendenten ihre Vertreter schickten, konnte, m. E. sogar mußte der Bundesrat die sich meldenden Vertreter des betreffenden Staates entweder sämtlich zurückweisen — wegen nicht gehörig erfolgter Legitimation — oder einen von ihnen zulassen und dadurch implicite den Vollmachtgeber des betreffenden Bevollmächtigten als den zur Vertretung befugten Landesherren anerkennen[1]). Wie Laband aber richtig feststellt, hätte diese Entscheidung jedoch nur ein einzelnes in der Staatsgewalt enthaltenes Recht betroffen: die Stimmführung im Bundesrat. Der zurückgewiesene Prätendent konnte sich trotzdem im Besitz des Thrones behaupten, mußte dann allerdings auf seinen Einfluß im Reich verzichten. Überdies kam der Bundesrat ja gar nicht in die Lage, über den Thronstreit zu entscheiden, wenn keiner der verschiedenen Prätendenten einen Bevollmächtigten zum Bundesrat entsandte! Gegen Laband wendet sich vor allem v. Seydel mit Nachdruck[2]) und macht besonders folgende Einwendungen: Die Entscheidungen eines Thronstreites auf dem Wege der Legitimationsprüfung würde bedeuten, daß „causa minor majorem trahere" würde. Ferner spricht er von einer Überspannung dieses Rechtes. Denn wenn z. B. bei zwischenstaatlichen Verträgen die Bevollmächtigen gegenseitig ihre Legitimation prüften, so hätte darin doch nicht eine maßgebende Prüfung des Rechts des Vollmachtsgebers auf seine Krone gelegen. Wenn weiter die ersten Kammern die Legitimation ihrer erblichen Mitglieder prüften, so hätte darin doch nicht die Befugnis gelegen, einen Streit über die Erbfolge zu entscheiden. In m. E. sachlich richtigen und schlagenden Gegenausführungen wendet sich gegen von Seydels Ansicht vor allem

1) So Laband S, 250, auch H. Schulze II, S. 62.
2) v. Seydel, Komm. S. 409.

Kekule von Stradonitz[1]): Der erste Einwand ist in der Tat gar kein Einwand, sondern eine Kritik. Die vielleicht unzweckmäßige Folge, daß „causa minor majorem trahit", ergab sich auch aus manchen Gesetzen. Darum waren diese aber doch nicht ungültig: Weiter ist es zwar richtig, daß in der Legitimationsprüfung bei zwischenstaatlichen Verträgen keine maßgebende Prüfung des Rechtes auf die Krone lag. Aber von Seydel vergißt vollkommen dabei, daß vor der Zusammenkunft der Bevollmächtigten das Recht auf die betreffenden Kronen schon dadurch anerkannt war, daß man vorher schon als mit Monarchen oder Regenten über die Abschließung des betreffenden Vertrages verhandelt hatte: Für Entscheidungen über Erbschaftsstreitigkeiten aber endlich waren gesetzlich bestimmte Gerichte zuständig. Die auch hierauf erstreckte Prüfung hätte daher einen Übergriff bedeutet:

c) Die Legitimationsprüfung hatte also unter Umständen auch eine Entscheidung von Thronstreitigkeiten zur Folge, deren Wirkung allerdings, wie oben ausgeführt worden ist, eine beschränkte war. Die Reichsverfassung stellte nur eine einzige Bedingung einer rechtswirksamen Ernennung auf, eine negative Bedingung nämlich. Art. 9 Satz 2 RV. sagte: „Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein." Die Gründe zu dieser Bestimmung sind in der Einleitung bereits kurz erwähnt. Die Folge dieses Satzes war einmal, daß der Bundesratsbevollmächtigte nicht eher Reichstagsabgeordneter werden konnte, bis sein Amt im Bundesrat ein Ende erreicht hatte. Er war zwar wählbar, konnte die Wahl aber erst annehmen, wenn die obige Bedingung erfüllt war[2]); andererseits konnte, was für die Prüfung der Legitimation von Bedeutung war, ein Mitglied des Reichstags erst dann wirksam

1) a. a. O. S. 9—11.

2) Vgl. Vogels S. 32; Arndt S. 120; Laband S. 35; Dambitsch S. 264; Querfurth S. 31; dagegen v. Rönne, Dtsch. Str. S. 222.

zum Bundesratsbevollmächtigten ernannt werden, wenn er sein Reichstagsmandat niedergelegt hatte[1]).

3. Nur die Vollmacht, nicht die Instruktion war zu prüfen.

Wie oben festgestellt ist, hatte der Bundesrat bei der Legitimationsprüfung ein sehr weites Gebiet zu untersuchen und sogar möglicherweise über innerstaatsrechtliche Fragen eine Entscheidung zu treffen. Auf ein Gebiet erstreckte sich die Prüfung aber nicht; auf das Innenverhältnis zwischen dem Bundesmitgliede und dem Bundesratsbevollmächtigten, soweit es die Instruktion betraf. Die Bevollmächtigten zum Bundesrate waren nur ihren Regierungen verantwortlich, erhielten auch von diesen ihre Instruktionen, waren auch nur diesen gegenüber verpflichtet, diesen Instruktionen entsprechend zu stimmen. Daher hatte der Bundesrat gar kein Recht zu prüfen, ob die Abstimmung des einzelnen Bevollmächtigten seiner ihm von seiner Regierung erteilten Instruktion entsprach. Diese war lediglich eine innere Angelegenheit zwischen der Regierung und dem Bevollmächtigten. „Der Bundesrat hat weder ein Recht darauf, den Inhalt der Instruktionen kennen zu lernen, noch ein Recht, diesen zu prüfen[2])." Sobald abgestimmt war, hatte diese Abstimmung für die betreffende Regierung Geltung und band sie; jede Regierung war verpflichtet, die Abstimmung ihres Vertreters und jeden dadurch entstandenen Entschluß des Bundesrates anzuerkennen. Die Bundesratsbevollmächtigten hatten eine praesumtio iuris et de iure für und gegen sich, daß sie ihrer Instruktion gemäß gestimmt hatten. Sehr richtig nennt Laband[3]) die Abstimmung lediglich einen

1) Arndt S. 127.

2) So v. Rönne, Dtsch. Str. S. 205. Derselben Ansicht fast sämtliche Schriftsteller; vgl. Kliemke, S. 21, v. Mohl S. 255; Westerkamp S. 98/99; v. Seydel b. Holtzendorff S. 4/5; Thudichum S. 102; Meyer S. 432 Anschütz S. 97, Laband S. 250.

3) Laband S. 250.

Formalakt, „dessen Rechtswirksamkeit von den Motiven der Abstimmung gelöst und ihnen gegenüber selbständig ist.“ Die Instruktion des Bundesratsbevollmächtigten war also eine res interna in einem streng zu nehmenden Sinne. Daß hiermit die Vorschrift des Art. 7 Abs. 3 RV., wonach bei der Abstimmung im Bundesrat nicht instruierte Stimmen nicht gezählt wurden, nur scheinbar im Widerspruch stand, stellt vor allem v. Seydel richtig fest[1]). Die Vorschrift war nicht wörtlich zu nehmen; sie wollte nur feststellen, daß kein Bundesratsbevollmächtigter mit Berufung darauf, daß er nicht instruiert sei, die Verschiebung der Abstimmung verlangen konnte. Erklärte ein Bevollmächtigter bei der Abstimmung, nicht instruiert zu sein, so hatte das eben nur zu Folge, daß er als nicht vertreten angesehen wurde oder so, als enthalte er sich der Abstimmung. Die Vorschrift hatte man eben deshalb aufgestellt, weil die Instruierung eine Sache war, welche das Reich rechtlich nicht berührte. Der Bundesrat hatte also die Instruktion nicht zu prüfen. Eine Ausnahme von der allgemeinen Ansicht will Zorn[2]) machen. Er behauptet: Wenn es sich um Abänderung von Ausnahmerechten handelte, die unter dem Schutz von Art. 78 Abs. 2 RV. stehen, müsse man annehmen, daß der Bundesrat materiell zu prüfen hatte, ob die Zustimmung des berechtigten Bundesstaats vorlag. Der genannte Artikel besagte: „Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.“ Zorn begründet seine Ansicht nun folgendermaßen: Sei das betreffende Recht seinem Inhalte nach in den Rahmen der Verordnung gefallen, so habe eine darauf bezügliche Instruktion im Belieben des Staatsoberhauptes gestanden. Habe es sich aber um ein in die Sphäre der Gesetzgebung fallendes Recht gehandelt, so habe nur auf Grund der erholten Zustimmung der Volksvertretung eine Instruktion

1) v. Seydel b. v. Holtzendorff S. 5, vgl. Kliemke S. 22.
2) a. a. O. S. 158, 159.

folgendermaßen: Sei das betreffende Recht seinem Inhalte zu Abänderung oder Verzicht überhaupt erteilt werden können. Andernfalls sei staatsrechtlich überhaupt keine Instruktion vorhanden gewesen, die Bundesratsbevollmächtigten hätten demnach mit Rechtskraft überhaupt nicht abstimmen können, und da eine positive Mitwirkung, die Zustimmung, gefordert worden sei, sei keine Möglichkeit der Abänderung des betreffenden Rechts vorhanden gewesen, weil kein rechtskräftiger Willensakt vorgelegen habe. Deshalb sei im Falle des Art. 78 Abs. 2 eine Abstimmung wider oder ohne Instruktion nichtig gewesen. Daher habe der Bundesrat in einem solchen Falle die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten zu prüfen gehabt!

Für diese Ansicht bot die Verfassung aber auch nicht den geringsten Anhalt[1]); besonders die Behauptung, die in besagtem Punkt mangelhafte Instruktion sei auch nach außen hin nichtig gewesen, entbehrt jeder Grundlage. Betrachtet man diese Ansicht von der praktischen Seite, so kommt man zu dem Ergebnis, daß eine derartige Behandlung der Instruktionen eine vollständige und zuverlässige Geschäftsführung des Bundesrats gänzlich unmöglich gemacht haben würde[2]). Stellt doch Zorn selbst fest, daß die Meinungen über das, was die Rechte einzelner Bundesstaaten in ihrem Verhältnis zur Gesamtheit, die „jura singulorum," nun eigentlich waren, weit auseinandergehen, in der Hauptsache darüber, ob Vorrechte und Ausnahmerechte oder die letzteren allein den im Art. 78 Abs. 2 bestimmten Schutz genossen. Weder im Reichstag noch bei den Regierungen noch in der Theorie ist man sich darüber klar geworden. Sollte nun der Bundesrat in seinen Sitzungen diese theoretische Streitfrage lösen, für jeden einzelnen Fall, um dann möglicherweise die Instruktionen der betreffenden Bevollmächtigten zu prüfen? Hält man sich dies vor Augen, so erkennt man die praktische Unmöglichkeit dieser Forderung.

1) Vgl. Meyer S. 432, Anm. 11.
2) ähnlich v. Mohl S. 254.

Zorn selbst gibt übrigens diese Schwierigkeit zu[1]). — Auf einem ganz anderen Blatt stand natürlich die Möglichkeit für die betreffende Regierung, im Falle eines Ungehorsams oder Mißverständnisses den Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen. Aber es stand ganz beim Bundesrat, den Gegenstand noch einmal zur Verhandlung zu bringen oder den bereits gefaßten Beschluß nachträglich abzuändern[2]). Ein Recht oder gar eine Pflicht des Bundesrats, in irgend einem Falle die Instruktion der Bevollmächtigten zu prüfen, bestand jedoch nicht.

Zweiter Teil.

Die Legitimationsprüfung der Reichstagsabgeordneten.

A. Einleitung.

Auf die tiefgründigen Unterschiede zwischen der Stellung der Bundesratsbevollmächtigten und der der Reichstagsabgeordneten ist bereits in der Einleitung hingewiesen worden. Die einschneidenden Unterschiede zwischen der Legitimationsprüfung beider ergaben sich vor allem aus folgendem: Die Entstehung der Vollmacht des Bundesratsbevollmächtigten war eine verhältnismäßig einfache: Er wurde lediglich ernannt. Das Mandat des Reichstagsabgeordneten dagegen entstand durch ein höchst kompliziertes Verfahren: die Wahl mit allen ihren verwickelten Begleiterscheinungen. Während sich die Legitimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten daher, wie oben ausgeführt, nur darauf beschränkte, daß ein zu seiner Stellung befugter Bevollmächtigter von einem zu seiner Ernennung befugten Vollmachtgeber unter Befolgung der landesgesetzlichen Vorschriften ernannt worden und ihm in

1) Zorn, S. 136.
2) Vgl. auch v. Rönne Dtsch. Str. S. 205.

einer formell ordnungsmäßigen Urkunde die Führung der Stimmen übertragen worden war, erstreckte sich die Legitimationsprüfung vor allem auch auf die das Mandat des betreffenden Abgeordneten begründenden vielseitigen Vorgänge der Wahl. Die letztere war daher, wie im folgenden ausgeführt werden wird, ungleich umfangreicher und langwieriger.

Der Art. 27 der RV. besagte: „Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber." Die gesamte Prüfung zerfiel also im Reichstage zunächst in zwei scharf von einander zu sondernde Tätigkeiten, die hier die Legitimationsprüfung im engeren Sinne und die Wahlprüfung genannt werden sollen[1]). Mit verschwindenden Ausnahmen[2]) ist diese Unterscheidung in der Literatur über diese Frage nicht gemacht worden, trotzdem der Reichstag selbst diesen Unterschied erkannt und eine Trennung vorgenommen hat[3]). Noch in der Geschäftsordnung von 1868 waren allerdings diese beiden Tätigkeiten nicht scharf gesondert. Dies geschah erst in der Sitzung vom 26. Januar 1876 dadurch, daß den Abteilungen die Vorprüfung der Wahl abgenommen und diese einer besonderen Wahlprüfungskommission übertragen wurde, so daß also den Abteilungen nur noch die Legitimationsprüfung im engeren Sinne verblieb.

B. Die Legitimationsprüfung im engeren Sinne.

1. Das Verfahren.

Die Legitimationsprüfung im engeren Sinne war weiter nichts als ein Beurkundungsakt, durch welchen festgestellt wurde, daß derjenige, welcher sich im Reichstag mit einer formellen Bescheinigung richtiger Wahl einstellte, die Eigenschaften der Wählbarkeit dauernd besaß und daß nicht in seiner Person irgend ein sonstiger Grund eingetreten war, den man in der

1) ähnlich Leser S. 132.
2) z. B. Jellinek, S. 168ff.
3) Vgl. hiermit Hatschek S. 491ff.

Regel als Erlöschungsgrund der Abgeordneteneigenschaft bezeichnet. Die Legitimationsprüfung im engeren Sinne geschah lediglich durch die Abteilungen. „Behufs Prüfung der Wahlen wird jeder Abteilung eine möglichst gleiche Anzahl der einzelnen Wahlverhandlungen durch das Los zugeteilt[1]." Diese besagten Abteilungen entstanden folgendermaßen: Der Reichstag wurde durch das Los in sieben Abteilungen von möglichst gleicher Mitgliederzahl geteilt. Die Abteilungen bestanden fort, bis der Reichstag auf einen durch 50 Unterschriften unterstützten Antrag ihre Erneuerung beschloß. Dieselben waren ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlußfähig[2]. Ihre Tätigkeit übten sie für die Dauer der Session, für welche sie durch das Los bestellt waren, aus. Kamen Nachwahlen vor, so wurden die Wahlakten den Abteilungen zugelost[3].

2. Die materielle Prüfung.

a) Art. 21 Abs. 2 RV. besagte: „Wenn ein Mitglied des Reichstags ein besoldetes Staatsamt annimmt, oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme im Reichstag und kann seine Stellung in demselben nur durch neue Wahl wiedererlangen." Man hat diese Vorschrift, die auch in fast allen deutschen Einzelstaaten gegeben worden ist, aus dem preußischen Verfassungsrechte entnommen[4]. In der Praxis hat diese Bestimmung sehr häufig Anwendung gefunden[5], vor allem auch während des Krieges gelegentlich der Ernennung von Abgeordneten zu Staatssekretären oder Ministern.

---

1) § 3 Geschäftsordnung. Vor der oben erwähnten Sitzung v. 26. 1. 76 stand an Stelle der Worte „behufs Prüfung der Wahlen" „die Vorprüfung der Wahl geschieht in den Abteilungen."

2) § 2 Abs. 1 und 3 Geschäft.-Ordnung.

3) Hatschek S. 528.

4) Pr. Verf.-Art. 78 Abs. 3.

5) Vgl. Seydel, Komm. S. 197, 198.

Es ist bei der Legitimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten bereits darauf hingewiesen worden, daß einerseits die Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten erst erfolgen konnte, nachdem das Reichstagsmandat erloschen war, daß andererseits ein Bundesratsbevollmächtigter zwar zum Reichstagsabgeordneten gewählt werden, diese Wahl aber erst wirksam annehmen konnte, wenn sein Amt im Bundesrat ein Ende erreicht hatte[1]).

b) Das Wahlgesetz zum deutschen Reichstag § 4 gab klar und deutlich die Erfordernisse der Wählbarkeit an. Hiernach wurde verlangt: Reichsangehörigkeit seit mindestens einem Jahr, Vollendung des 25. Lebensjahres, männliches Geschlecht und aktives Wahlrecht nach § 3 des Gesetzes. Nach diesem letzteren Paragraphen war also für folgende Personen die Wählbarkeit ausgeschlossen:

1. für Personen, die unter Vormundschaft oder Kuratel standen,
2. für Personen, über deren Vermögen Konkurs eröffnet war,
3. für Personen, die öffentliche Armenunterstützung genossen,
4. für Personen, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt waren.

Aufenthalt oder Wohnsitz im Bundesgebiete waren somit nicht erforderlich. Wählbar waren ferner auch die Personen des Soldatenstandes, da bei ihnen nach § 2 desselben Gesetzes das aktive Wahlrecht nur „ruhte."

Schwieriger ist nun die Frage, ob der Wegfall der Wählbarkeit auch das Erlöschen des Mandates zur Folge hatte. Das Wahlgesetz schwieg darüber. Es stellte nur die eben angeführten Bedingungen der Wählbarkeit auf. Nur eine Bestimmung eines Reichsgesetzes sprach es klar und deutlich aus, daß bei Wegfall der Wählbarkeit auch das Mandat erlosch: § 33 RStGB. Dieser Paragraph bestimmt: „Die Aberkennung der bürger-

1) Vgl. 1 Teil unter C. 2 c. (S. 24).

lichen Ehrenrechte bewirkt den dauernden Verlust der aus öffentlichen Wahlen für den Verurteilten hervorgegangenen Rechte." Im übrigen war, wie gesagt, nichts bestimmt. Die Meinungen gehen weit auseinander. Die einen schließen mit argumentum e contrario, daß in den Fällen 1, 2 und 3 des § 3 des Wahlgesetzes ein Erlöschen des Mandates vom Gesetz nicht beabsichtigt gewesen sei. Diese Auffassung hat der Reichstag selbst auch geteilt. Im Jahre 1899 beantragten Kopsch und Genossen, das Mandat eines Mitgliedes, der in Konkurs geraten war, für erloschen zu erklären[1]). Die Kommission schlug jedoch die Ablehnung dieses Antrages vor, mit der Begründung, viele Konkurse seien unverschuldet und enthielten für den Betreffenden nichts Schimpfliches, während sich bei Nichteröffnung des Konkurses, z. B. beim Mangel an Masse viel leichter Ehrenrühriges ergebe. Diese Gründe sind natürlich keineswegs zwingend. Mit Recht wendet sich gegen diese Auffassung wie auch gegen ein argumentum e contrario v. Seydel[2]) mit Nachdruck: „Wer nach gesetzlichem Ausspruche zum Mitgliede nicht geeignet ist, der kann es nicht nur nicht werden, sondern auch nicht bleiben . . . Denn es handelt sich bei der Wahl nicht nur um ein einmaliges Rechtsgeschäft, ..., vielmehr auch um die Begründung eines dauernden öffentlichrechtlichen Verhältnisses, für welches die persönliche Beschaffenheit der Berechtigten nicht allein beim Beginne, sondern eben während der ganzen Dauer desselben von Belang ist." Dies wird zweckentsprechend auch auf das Erlöschen des Mandates durch Entmündigung und Armenunterstützung anzuwenden sein[3]). — Es ist noch die Frage aufgeworfen worden, ob mit dem Verlust der Reichsangehörigkeit auch der Verlust des Reichstagsmandates verknüpft gewesen sei. Aber m. E. konnte je-

1) Drucksachen zu den Verhandlungen des Reichstags, 1898, 1900, Nr. 994.

2) v. Seydel, Reichstag, S. 397. Vgl. Leser, S. 16.

3) So auch v. Rönne, Dtsch. Str. S. 250; Arndt S. 127; Laband S. 341, Meyer S. 370; Born S. 220.

mand, der nicht einmal zum Deutschen Volke gehörte, doch sicherlich nicht dessen „Vertreter" sein![1]).

Erwähnt sei ferner, daß, was zwar nicht für die Legitimationsprüfung im engeren Sinne praktisch in Betracht kommt, die Souveräne der einzelnen Staaten nicht wählbar waren[2]). Der Reichstag hat auch mehrfach dementsprechend entschieden[3]). Sie waren es deshalb nicht, weil sie einmal Vollmachtgeber der Bundesratsbevollmächtigten waren und weil man ferner in der allgemeinen konstitutionellen Theorie begründete Bedenken dagegen geltend machen konnte, daß die Träger der Reichsgewalt, wie sie durch den Bundesrat repräsentiert wurde, Vertreter des Volkes sein konnten. Dagegen sind die Senatoren der freien Städte wählbar, denn Mitträger der Reichsgewalt ist nur der Senat als Kollegium, nicht seine einzelnen Mitglieder[4]).

3. Die rechtliche Natur der Legitimationsprüfung im engeren Sinne.

Die Legitimationsprüfung im engeren Sinne war ihrer rechtlichen Natur nach weiter nichts als ein Beurkundungsakt, welcher nur die provisorische Legitimationsprüfung des Wahlkommissars nachkontrollierte. Sie war also keine „rechtserzeugende Handlung", sondern lediglich die Feststellung einer Tatsache[1]). Diese beurkundende Tätigkeit der Abteilung des Reichstag war also somit keineswegs ein richterliches Geschäft, wie es für die Wahlprüfung unten noch festgestellt werden wird. Also konnte diese Prüfung auch niemals res judicata schaffen; sie bezeugte nur, daß gewisse vom Gesetze verlangte

1) Vgl. Laband S. 341.

2) So z. B. v. Seydel, Reichstag S. 358ff.

3) Zorn S. 220, Laband S. 315/16, Arndt S. 120; vgl. z. B. Sten. Ber. 1879 Bd. 6; Drucks. Nr. 228, S. 1520.

4) So Mayer, S. 444.

5) Vgl. Hatschek, S. 494, 495.

Voraussetzungen vorlagen. Ein Gegenbeweis war also stets zulässig. Sie konnte dem Abgeordneten nicht ein derart unanfechtbares Recht verschaffen, daß er sein Mandat überhaupt nicht mehr verlieren könnte! — Die Tätigkeit der Abteilungen war aber auch nicht eine Vorbereitung richterlicher Tätigkeit; denn diese konnten nur einen Antrag auf Ungültigkeit der Wahl stellen. Ferner war ihr Recht, eine Wahl für gültig zu erklären, keine vorbereitende Tätigkeit; denn sie allein hatten zunächst dieses Recht[1]). Diese Legitimationsprüfung im engeren Sinne des Reichstags ist in etwa mit der Legitimationsprüfung der Bundesratsbevollmächtigten zu vergleichen. Auch diese war weiter nichts als ein Beurkundungsakt und keineswegs ein richterliches Geschäft.

C. Die Wahlprüfung.

I. Formelles Wahlprüfungsrecht.

Bei der Behandlung des nun folgenden Rechtes der Wahlprüfung des Deutschen Reichstages wird man am zweckmäßigsten nach dem formellen und dem materiellen Wahlprüfungsrecht scheiden. Im formellen Wahlprüfungsrechte wird erstens von den Grenzen, die dem Reichstag bei Ausübung dieses seines Rechtes gezogen waren, zweitens von dem eigentlichen Wahlprüfungsverfahren die Rede sein. Im materiellen Wahlprüfungsrechte dagegen werden die Rechtsgrundsätze behandelt werden, die zwecks Erreichung einer Entscheidung in der Prüfung im Rahmen des formellen Rechtes Anwendung zu finden hatten.

1. Die rechtlichen Grenzen der Ausübung des Rechtes.

a) Der Art. 27 RV. besagte, daß der Reichstag über die Legitimation seiner Mitglieder zu entscheiden hatte, weiter aber auch nichts. Vor allem besagte er auch nicht, daß der

1) So Hatschek, S. 526.

Reichstag das Recht hatte, von sich aus einen Gegenkandidaten anzuerkennen und als solchen einzuberufen; es mußte vielmehr eine Neuwahl stattfinden. Ebensowenig war er berechtigt, einzelne Teile des Wahlverfahrens für ungültig zu erklären und andere als rechtsbeständig aufrecht zu erhalten, sodaß etwa eine Stichwahl mit einem anderen Kandidaten zu wiederholen war[1]). Der Reichstag selbst hat seine Ansicht über diesen Punkt im Laufe der Zeit vollkommen gewechselt, wie folgende beiden Fälle zeigen werden: 1869 wurde bei einer Ersatzwahl zwischen dem Rittergutsbesitzer Seiler und dem Schriftsteller Dr. Max Hirsch aus Berlin für ersteren 3653, für letzteren 2912 Stimmen abgegeben. 955 Stimmzettel, die Hirsch benannten, waren wegen ungenügender Bezeichnung beanstandet worden. Der erstere wurde daher vom Wahlkommissar als der Gewählte proklamiert, wie aber die Abteilung bei der Vorprüfung feststellte, zu Unrecht. Nun hatten die gegen die Wahl erhobenen Proteste noch verlangt, daß Hirsch als Abgeordneter einberufen würde. Die Meinungen über diesen Punkt gingen sehr weit auseinander, bis schließlich der Antrag angenommen wurde, den „Bundeskanzler aufzufordern, die nötigen Schritte zur sofortigen Proklamation des Dr. Hirsch als erwählten Deputierten des bezeichneten Wahlkreises zu tun." Die Regierung folgte diesem Antrag und Dr. Hirsch trat in den Reichstag ein. — Gänzlich andere Prinzipien befolgte dagegen der Reichstag im Jahre 1881 in folgendem Falle:

In der Hauptwahl in einem Bromberger Wahlkreise waren in der Hauptsache für den Gutsbesitzer Hempel, für den Rittergutsbesitzer von Schenck, für den Rittergutsbesitzer Adolf von Koczorowski auf Dembno und für Adolf Koczorowski auf Debenke Stimmen abgegeben worden. Der Wahlkommissar erklärte (wie später festgestellt wurde, unbefugter Weise und zu Unrecht) die beiden letzteren für nicht identisch und rechnete die

1) So auch Laband, S. 338; Arndt S. 126; v. Seydel, Komm. S. 207 und Reichstag S. 386 und 393. Dagegen vor allem v. Rönne, Pr. Staatsr., S. 262, Anm. 1.

auf „Debenke" lautenden Stimmzettel dem Koczorowski nicht an, was zur Folge hatte, daß nicht zwischen Hempel und von Koczorowski, sondern zwischen Hempel und v. Schenck die Stichwahl stattfand, worauf der erste gewählt wurde. In der Verhandlung[1]) über den Bericht der Kommission berief man sich zwar zum Teil auch auf die im vorigen Falle geübte Praxis des Reichstages. Demgegenüber machte man mit Recht vor allem (abgesehen von Art. 27 RV.) den Wortlaut des § 29 des Wahlreglements geltend, welcher bestimmte, daß der Termin für die engere Wahl von dem Wahlkommissar festzusetzen sei und nicht länger hinausgeschoben werden dürfe, als höchstens 14 Tage nach der Ermittelung des Ergebnisses der ersten Wahl. In der Abstimmung wurden die Anträge, die dahin gingen, den Reichskanzler zu ersuchen, eine engere Wahl zwischen Hempel und v. Koczorowski zu veranlassen, abgelehnt. Die Mehrheit schloß sich vielmehr dem auf Kassation der Wahl gerichteten Kommissionsantrage an.

Seither ist der Reichstag im allgemeinen auf diesem Standpunkt verblieben.

b) Wie eben festgestellt ist, konnte der Reichstag die Wahl entweder für ungültig oder für gültig erklären. Um in der Prüfung zu einem Endurteil zu kommen, konnte er aber auch, wie unten noch näher festgestellt werden soll, eine Beweiserhebung über die betreffende Wahl veranlassen, nämlich in der Weise, daß er den Reichskanzler von seinen diesbezüglichen Wünschen benachrichtigte, der dann seinerseits auf dem Verwaltungswege das weitere veranlaßte[2]). Dieses war aber auch der einzige Weg, der dem Reichstage zustand. Ganz ausgeschlossen war es, daß er zwecks Beweiserhebung selbst ohne Vermittelung des Reichskanzlers unmittelbar Verbindung anknüpfte, ebenso wie es ganz ausgeschlossen war, daß er die Beweiserhebung selbst vornahm! In der Praxis ist in der Tat

1) Sten. Ber. über die Verhandl. des Reichstags 1882/83, I. Bd. S. 527ff.

2) Vgl. Hatschek, S. 536.

niemals der Reichskanzler übergangen worden. Eine anderweitige Befugnis ist auch in der Literatur für den Reichstag niemals behauptet worden[1]).

c) Dem Reichstag stand nach dem Wortlaut des Art. 27 RV. nur die Prüfung der Legitimation seiner „Mitglieder" zu. War ein Mitglied also aus dem Reichstage ausgeschieden, sei es durch Tod, Niederlegung des Mandates oder aus anderen Gründen, so konnte naturgemäß die Gültigkeit eines derart erledigten Mandates nicht mehr Gegenstand der Wahlprüfungstätigkeit des Reichstages sein[2]). Der Reichstag ist dieser Auffassung in der Regel auch gefolgt. So wurde z. B. die Prüfung der Wahl des Abgeordneten Wamhoff infolge dessen Mandatsniederlegung für erledigt erklärt[3]). Maßgebend für die Praxis war vor allem die Entscheidung, die im folgenden Falle getroffen wurde:

Im sechsten Wahlkreise des Regierungsbezirkes Arnsberg war die Wahl des Abgeordneten Möller (Dortmund) von der Kommission für ungültig erklärt worden. Vor der Plenarsitzung legte der betreffende Abgeordnete nun sein Mandat nieder. Es wurde dennoch der Antrag gestellt, die Diskussion über den Kommissionsantrag auf der Tagesordnung zu behalten. Demgegenüber wurde von dem Abgeordneten von Bennigsen ein Antrag eingebracht, „der Reichstag wolle mit Rücksicht auf die stattgehabte Mandatsniederlegung diesen Gegenstand der Tagesordnung für erledigt erklären." Der Antrag wurde von ihm selbst, wie folgt, sachlich scharf begründet: „Das Haus hat die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen, hat zu prüfen, ob jemand das Recht hat, an den Beratungen und Beschlüssen des Hauses teilzunehmen. Bei Herrn Möller ist diese Frage aber dadurch entschieden und erledigt, daß er sein Mandat niedergelegt hat und ein solches Recht, mitzuberaten und zu beschließen, garnicht mehr hat." Der Antrag wurde

1) Wohl aber für Preußen, vgl. v. Rönne S. 260ff.; dagegen vor allem Leser § 41.

2) Vgl. Jungheim S. 6.

3) Sten. Ber. 1895/97, Bd. 4, S. 1890 B.

denn auch in der Abstimmung mit großer Mehrheit angenommen[1]).

d) Der Reichstag konnte, wie wir oben gesehen haben, wenn dies für den Zweck der Wahlprüfung nötig war, durch den Reichskanzler die beteiligte Staatsregierung um Beweiserhebung ersuchen. Dagegen war er aber nicht berechtigt, eine solche Erhebung zu fordern, wenn über die Legitimation des betreffenden Abgeordneten bereits gültig entschieden war. Denn dies hätte eine Forderung nach Kontrollierung der Behörden, nicht zum Zwecke der Entscheidung bedeutet. Ein derartiges Recht stand dem Reichstage nicht zu. Wollte ferner etwa der Reichstag „die Entscheidung nur zu dem Ende herausschieben, um Erhebungen, auf die nichts ankommt, noch fordern zu können, so hieße das nur einen Mißbrauch durch einen anderen größeren ersetzen[2])." — Dieser letztere Fall hat sich tatsächlich ereignet, und zwar bei einer Wahlprüfungsverhandlung im Jahre 1885. Die Kommission schlug vor, die Wahl zwar für gültig zu erklären, aber den Reichskanzler zu ersuchen, über bestimmte Vorgänge Erhebungen zu veranlassen[3]). Gegen diesen Vorschlag wandte sich vor allen Minister v. Bötticher mit sachlich richtigen Ausführungen: Es lasse sich die Frage aufwerfen, ob der Reichstag die Befugnis habe, von der Regierung zu verlangen, daß sie Erhebungen veranlasse, die für die Feststellung der Gültigkeit der Wahl überhaupt von keiner Bedeutung mehr seien. Die Regierung sei der Meinung, daß der Reichskanzler ein solches Mandat, wie es ihm durch den Kommissionsvorschlag ausgesonnen werde, nicht übernehmen könne, jedenfalls nicht zu übernehmen verpflichtet sei. Die Wahlprüfungskommission schlüge in Zukunft in solchen Fällen besser vor, daß die Regierung darauf aufmerksam gemacht werde, daß Unregelmäßigkeiten vorgekommen seien. — Der Reichstag half sich einfach dadurch, daß er die Entscheidung

1) Sten. Ber. 1894/95 Bd. 140 S. 2453 B.
2) v. Seydel Komm. S. 298.
3) Sten. Ber. 1884/85. Bd. II. S. 1102ff., Bd. III, S. 1523ff.

über die Wahlprüfung aussetzte. Daß er hierdurch einen noch größeren Mißbrauch beging, darauf ist oben bereits hingewiesen worden.

e) Häufig hat der Reichstag aus Anlaß der Wahlprüfung die Erteilung einer Rüge auf Grund der angestellten Ermittelungen an Beamte beantragt[1]). Aber nur die Befugnis stand ihm zu, wie sie auch Minister von Bötticher in seiner eben berichteten Rede erwähnte, den Reichskanzler zu ersuchen, die betreffenden Tatsachen zur Kenntnis der beteiligten Staatsregierung zur Kenntnis zu bringen[2]).

f) Die wesentlichste Beschränkung des Wahlprüfungsrechtes des Reichstages lag darin, daß die Entscheidung über die Prüfung materiell den Charakter eines Urteils hatte, also ein für allemal Rechtskraft schaffte. Daß diese Entscheidung also eine res judicata war, darüber wird unten noch des näheren die Rede sein. Hier sei nur erwähnt, daß folglich eine Entscheidung, in der eine Wahl für ungültig erklärt wird, nicht mehr zurückgenommen werden konnte und daß einem Mitgliede, dessen Wahl für gültig erklärt worden war, das Mitgliedsschaftsrecht nicht mehr bestritten werden konnte[3]).

2. Das Verfahren.

a) Abgabe der Wahlverhandlung an die Wahlprüfungskommission.

Wie wir oben gesehen haben, lag der erste Teil der ganzen Prüfung, die Legitimationsprüfung im engeren Sinne nämlich, in der Hand der Abteilungen. Diesen Abteilungen kam neben dieser Tätigkeit eine gewisse Vermittlerrolle zu. In einigen Fällen, die § 5 der Geschäftsordnung vorschrieb, waren

1) Vgl. Sten. Ber. 1890/92. Bd. 7, S. 4841ff.
2) Vgl. v. Seydel Komm. S. 208.
3) Vgl. Leser, S. 46.

die Abteilungen nämlich verpflichtet, die Wahlverhandlungen an eine besondere Wahlprüfungskommission abzugeben:

1. wenn eine rechtzeitig (§ 4) erfolgte Wahlanfechtung oder Einsprache vorlag, oder
2. wenn von der Abteilung die Gültigkeit der Wahl durch Mehrheitsbeschluß für zweifelhaft erklärt wurde, oder
3. wenn zehn anwesende Mitglieder der Abteilungen einen aus dem Inhalt der Wahlverhandlungen abgeleiteten speziell zu bezeichnenden Zweifel gegen die Gültigkeit der Wahl erhoben."

Für 2. galt natürlicherweise dasselbe, wenn die zu prüfende Wahl von der Mehrheit der Abteilung sofort klar als ungültig erkannt wurde. „Findet die Abteilung sonstige erhebliche Ausstellungen, ohne daß die Voraussetzungen für Abgabe an die Wahlprüfungskommission (§ 5) vorliegen, so ist von der Abteilung an den Reichstag Bericht zu erstatten[1])." In diesem Falle sollten sie also die Vorprüfung für die Entscheidung des Reichstages selbst vornehmen. Typisch dafür, daß die Abteilungen selbst ihre Tätigkeit auf die Legitimationsprüfung im engeren Sinne beschränkt wissen wollten, ist die Tatsache, daß sie die Vorprüfung im obigen Falle an die Wahlprüfungskommilssion abzuschieben versuchten[2]).

(Wurden die Wahlen garnicht beanstandet, so wurden sie vom Präsidenten nachträglich zur Kenntnis des Reichstags gebracht und, wenn bis dahin der zehnte Tag nicht verflossen, einstweilen als gültig betrachtet; nach Ablauf der zehntägigen Frist waren sie definitiv gültig. (§ 7 der Geschäftsordnung)).

b) Die Wahlanfechtung.

aa) Im obigen wurde gesagt, daß also in allen Fällen, in denen die Gültigkeit der Wahl irgendwie bestritten wurde, die Wahlakten der Prüfungskommission übergeben werden

1) § 6 Gesch.-Ord.
2) Vgl. Hatschek S. 527.

mußten. § 5 Geschäftsordnung sprach nun von „Wahlanfechtungen," d. h. solchen Wahlprotesten, die von außen her gegen die Wahl erhoben wurden, und von Einsprachen bezw. Bezweiflungen der Gültigkeit, d. h. solchen Protesten, die aus dem Reichstage selbst gegen die Wahl erhoben wurden. Diese letzteren konnten einmal von Mitgliedern der Abteilungen, die die Legitimationsprüfung in engeren Sinne zu besorgen hatten, erhoben werden, wie sich aus § 5 Gesch.-Ord. ergibt. Weiter wird in § 4 Gesch.-Ord. jedes Mitglied des wahlprüfenden Reichstags das Recht zugestanden, Einsprachen zu erheben. Wer aber, d. h. welcher außerhalb des Reichstages Stehende zur Wahlanfechtung befugt war, darüber schweigt die Geschäftsordnung. Über diese Aktivlegitimation ist daher auch der Reichstag im Laufe der Jahre keineswegs einer einheitlichen Meinung gewesen.

Im Jahre 1874 erhob sich zum erstenmale diese Frage[1]). Hier standen sich in der Hauptsache zwei Ansichten gegenüber. Die eine, vertreten durch den Abgeordneten Braun, wollte die Aktivlegitimation lediglich den im Wahlkreis Wahlberechtigten geben. Der Abgeordnete Braun führte bei dieser Gelegenheit aus, als berechtigt zur Anfechtung könne nur derjenige betrachtet werden, dessen Recht verletzt sei. Ein solches Recht könne aber nur den bei der Wahl unmittelbar Beteiligten zugeschrieben werden, denn diese, und nur diese, hätten die Befugnis, darüber zu verfügen, ob und in welcher Weise sie wegen Beeinträchtigung ihres Wahlrechts Protest erheben wollten; bei gegenteiliger Auffassung könnten daher z. B. die Widerwärtigkeiten eines neuen Wahlkampfes einem Wahlkreise von irgend einer auswärtigen Person aufgenötigt werden. — Die andere vom Abgeordneten Windthorst vertretene Ansicht besagte dagegen, daß quilibet ex populo zur Wahlanfechtung berechtigt sei; denn die Abgeordneten seien lt. Art. 29 RV. Vertreter des ganzen Volkes.

---

1) Sten. Ber. 1874, S. 720ff.

Im Jahre 1892 hat nun der Reichstag eine vermittelnde Ansicht verfolgt und durch Beschluß vom 18. März nur die jeweils Wahlberechtigten für aktivlegitimiert zur Wahlanfechtung erklärt[1]). Auch dieser Beschluß berief sich auf Art. 29 RV., stand aber mit der Auffassung des Abgeordneten Windthorst gänzlich im Widerspruch. Diese letztere Auffassung scheint mir in Bezug auf Art. 29 die richtigere zu sein; denn jeder Abgeordnete ist Vertreter des ganzen deutschen Volkes, nicht aber nur Vertreter der Gesamtheit der deutschen Wählerschaft! Wenn aber Hatschek[2]) behauptet, der Beschluß von 1892 habe im Widerspruch zur Geschäftsordnung gestanden, weil hiernach auch jeder Abgeordnete, der unter Umständen nicht wahlberechtigt gewesen sei, (z. B. als Deutscher im Schutzgebiete ohne Wohnsitz in Deutschland"), zur Wahlanfechtung befugt gewesen sei, so ist das m. E. nicht richtig; denn gerade die Geschäftsordnung selbst machte, wie oben festgestellt wurde, einen klar erkennbaren Unterschied zwischen Wahlanfechtungen und Einsprachen bezw. Bezweiflungen der Gültigkeit. Der Beschluß von 1892 spricht aber nur von Wahlanfechtungen!

Wie Leser[3]) richtig betont, hatte die Anfechtung in der Tat Ähnlichkeit mit einer Denunziation[4]). Diese war aber keineswegs in ihren Folgerungen einer gewöhnlichen Denunziation gleichzusetzen. Daher kann ich mich auch nicht seiner Ansicht anschließen, daß die im erwähnten Beschluß festgesetzte Beschränkung mit dem Wesen der Wahlanfechtung kaum im Einklang gestanden habe. Denn durch die Anfechtung wurden die Abgeordneten als Vertreter und somit auch der Reichstag als Vertretung des deutschen Volkes betroffen, und es würde zu sehr der Würde der Abgeordneten und auch des Reichstags widersprochen haben, wenn jeder beliebige, man denke nur an

1) Sten. Ber. 1890/91, Bd. 7. S. 4835ff.

2) a. a. O. S. 511.

3) a. a. O. S. 74.

4) Vgl. v. Seydel, Reichstag, S. 394, Anm. 1, v. Seydel, Komm. S. 207.

einen Minderjährigen oder an einen Zuchthäusler, anfechtungsberechtigt gewesen wäre. Der Beschluß des Reichstags scheint mir daher in seinen Konsequenzen der richtigste zu sein.

bb) Für die Einbringung eines Wahlprotestes war irgend eine Form nicht vorgeschrieben, doch mußte sie wohl in der Regel in einem Schriftsatze erfolgen. Sogar die Einbringung eines Protestes mittels eines Telegramms hat der Reichstag für gültig erachtet. Der Protest brauchte auch nicht in deutscher Sprache abgefaßt zu sein[1]). Anonym durfte er dagegen nicht sein. Der formellen Erklärung, daß man die Wahl anfechte, bedurfte er nicht, nur mußte diese Absicht aus den Begleitumständen zu erkennen sein.

Wahlproteste zu Gunsten eines Siegers wurden grundsätzlich nicht beachtet[2]).

§ 4 Geschäftsordnung schrieb vor, daß Wahlproteste, welche später als 10 Tage nach Eröffnung des Reichstages und bei Nachwahlen, die während einer Session stattfanden, später als 10 Tage nach Feststellung des Wahlergebnisses erfolgten, unberücksichtigt bleiben mußten. Die Bestimmungen der §§ 167 und 188 BGB. und des § 222 CPO. waren für die Berechnung der Frist hier wohl analog anzuwenden, sodaß also der Anfangstag nicht mit zu berechnen war und bei Berechnung nach Tagen die Frist mit Ablauf des letzten Tages endete[3]). — Die ältere Praxis des Reichstags nahm an, daß der Protest innerhalb der vorgeschriebenen Frist in den Einlauf des Reichstages gelangen müsse[4]). Die neuere Praxis stand dagegen auf einem milderen Standpunkt und sah sogar z. B. einen zur gegebenen Zeit bei den Akten des Staatsanwalts befindlichen Protest als rechtzeitig erfolgt an[5]).

---

1) Vgl. Jungheim S. 11.

2) Vgl. Hatschek S. 512/513.

3) Vgl. Jungheim S. 12.

4) So auch v. Seydel, Reichstag, S. 394; Leser S. 70; Jungheim S. 12.

5) Hatschek S. 512.

c) Das eigentliche Verfahren.

aa) Die Tätigkeit der Wahlprüfungskommission.

α) Allgemeines[1]).

Nachdem in einem Falle des § 4 Geschäftsordnung die Abteilungen die Wahlakten abgegeben hatten, erfolgte nun die weitere Vorprüfung der Wahl durch die Wahlprüfungskommission. In dieser wurden zur Erledigung der einzelnen Teile der Prüfung zunächst Referenten bestellt. Die Verteilung der Referate erfolgte nach dem Alphabet[2]). Man hatte die Gepflogenheit, die Referenten aus denjenigen Parteien zu nehmen, die im Kampfe um die angefochtene Wahl konkurrierten[3]). Die Wahlprüfungskommission hatte nach den allgemeinen für die Reichstagskommissionen geltenden Regeln zu verfahren[4]). Die Beratungsart pflegte die folgende zu sein:

Zunächst wurde über die einzelnen Punkte der Beschwerde ein vorläufiger Beschluß gefaßt, der folgende Fragen erledigte: Ist überhaupt etwas rechtswidriges vorgekommen und handelt es sich um einen erheblichen Beschwerdepunkt. Die gesamte Entscheidung wurde in der Regel verschoben, bis alle Punkte der Beschwerde durchberaten waren. Dann erst wurde entschieden, ob man die Wahl für gültig oder ungültig erklären oder dem Plenum einen Beweisbeschluß vorschlagen sollte.

Die Entscheidung erfolgte durch Majoritätsbeschluß. Ein mit Stimmengleichheit erfolgter Beschluß galt als abgelehnt[5]).

Die Entscheidungen der Kommission wurden entweder, z. B. bei schwierigen Verhältnissen oder großem Zahlenmaterial, dem Plenum in einem schriftlichen Berichte vorgelegt, oder bei einfacher Sachlage diesem durch einen Bericht-

1) Vgl. im folgenden Hatschek S. 528ff.
2) Siehe Sitzung v. 17. 11. 06 S. 3734.
3) Sitzung v. 4. 12. 84, S. 187.
4) Vgl. Laband, S. 339.
5) Siehe Sitzung v. 1. 4. 1886. S. 1807.

erstatter im Beisein der Referenten vorgetragen. Am Schluß dieses Berichtes wurde entweder Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl oder Aussetzung der Gültigkeitserklärung beantragt, um in der Zwischenzeit Beweiserhebungen vorzunehmen, auf Grund deren dann die weitere Prüfung erfolgen sollte. Früher, noch bis 1884, sprach man in solchen Fällen von „Beanstandungen" der Wahl[1]). Um aber der ganzen Wahl nicht unnötiger Weise mit diesem Worte einen Makel aufzudrücken, wendete man seither den farblosen Ausdruck „Aussetzung der Gültigkeit" an.

β) Die Beweiserhebung.

Über die rechtliche Natur der Wahlprüfung wird noch später die Rede sein. Hier sei nochmals betont, daß die Prüfung ein richterliches Verfahren war, auf das vor allem folgende Grundsätze entsprechende Anwendung fanden.

a) Ausgegangen wurde in der Kommission und im Plenum von dem Grundsatz der freien Wahrheitswürdigung. So brauchte man eine Beweisaufnahme garnicht vorzunehmen, wenn man bereits die Überzeugung von der Wahrheit oder Unwahrheit gewonnen hatte. Andererseits wurden auch Beweiserhebungen über solche Beschwerdepunkte vorgenommen, bei denen von vornherein feststand, daß sie, falls sie sich als wahr erwiesen, noch nicht zur Ungültigkeit der Wahl führen konnten, wenn sie nur zur Beleuchtung irgend welcher Punkte dienten, die mit der Gültigkeit der Wahl im Zusammenhang standen. In diesem Sinne sprach sich auch der Abgeordnete von Heeremann in der Sitzung vom 8. 5. 1880[2]) aus: „Ferner ist ein Hauptgrundsatz für die Wahlprüfungskommission gewesen, daß sie in allen Fragen über Beeinflussung einer Wahl die Gesamtheit der Vorgänge, das Gesamtbild zusammenfaßt."

1) Slo z. B. Laband, S. 339.
2) S. 261.

Den Grundsatz der freien Wahrheitswürdigung folgt der Grundsatz der Beweisverbindung. Ebensowenig wie bei Verhandlungen vor einem gewöhnlichen Gerichte ein Beweisbeschluß eine bindende Entscheidung ist, ebensowenig war die Wahlprüfungskommission und das Plenum und beide untereinander an eine frühere Beanstandung gebunden. Wenn auch die früher festgestellten Tatsachen, die den Gegenstand einer Beanstandung bildete, sich als wahr erwiesen, so konnte doch für die Gültigkeit einer Wahl entschieden werden.

b) Wie in anderen richterlichen Verfahren galten auch im Wahlprüfungsverfahren vor allem folgende Beweismittel als zulässig: Der Augenschein, der Urkundenbeweis und der Zeugenbeweis. — Der Augenschein konnte vor allem bei der Beurteilung von Stimmzetteln in Bezug auf ihre Größe, Dicke, auf den Aufdruck usw. in Frage kommen.

Der Urkundenbeweis konnte in allen den Fällen erforderlich werden, in denen die Wahlfähigkeit eines Wählers in Frage stand.

Der Zeugenbeweis schließlich konnte zur Erleuchtung aller einzelnen Vorgänge dienen. In seinen Anfängen hat sich der Reichstag gescheut, dieses letztere Beweismittel anzuwenden, um nicht möglicherweise eine Verletzung des Wahlgeheimnisses zu verlangen[1]). Seit 1891 sind die Bedenken in dieser Richtung verschwunden; nur mußten seither die betreffenden zu einer Zeugenaussage herangezogenen Wähler darauf aufmerksam gemacht werden, daß sie die eidliche Aussage verweigern konnten[2]).

Standen Wahldelikte in Frage, so folgte der Reichstag vielmehr den Grundsätzen der Strafprozeßordnung: Personen, die als Täter der Wahldelikte in Frage kamen, wurden nicht vereidigt[3]). Ebenso wurden Beamte, die sich möglicherweise

1) S. Sitzungen v. 13. 9. 67, S. 10. v. 5. 4. 71, S. 183.
2) So z.B. Sitzung v. 17. 1. 91, S. 1017, vgl. Hatschek S. 535.
3) S. z. Sitzung v. 24. 4. 96, S. 1928.

wegen Begehung des Deliktes zu verantworten hatten, nicht unter Eid vernommen[1]).

c) In allen Fällen nun, in denen sich der Reichstag mit den von ihm selbst angewandten Beweismitteln genügende Klarheit nicht verschaffen konnte, hatte er zweifellos die Befugnis, Beweiserhebungen, vor allem auch eidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen zu veranlassen. (Nur stand ihm, wie oben ausgeführt ist, nicht das Recht zu, dieserhalb mit den Stellen, die die Beweiserhebung veranstalten sollten, unmittelbar in Verbindung zu treten). Eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung über diese Befugnis bestand allerdings nicht. Delius[2]) weist aber mit Recht auf den bekannten im Allgemeinen Landrecht ausdrücklich ausgesprochenen Rechtsgrundsatz hin: „Wem die Gesetze ein Recht geben (d. h. in diesem Falle das Recht zur Legitimationsprüfung), dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann."

Das Verfahren ging folgendermaßen vor sich: Der Reichskanzler wurde vom Reichstag ersucht, die einzelstaatlichen Regierungen zur Vornahme der Beweiserhebung zu veranlassen. In Preußen beauftragte nun der Minister des Innern den betreffenden Regierungspräsidenten, das weitere zu erledigen. Handelte es sich um uneidliche Vernehmungen, so wurden nachgeordnete Behörden mit der Beweiserhebung beauftragt, bei eidlichen Vernehmungen dagegen die Amtsgerichte, da den Verwaltungsbehörden die Befugnis hierzu fehlte und auch die Verwaltungsgerichte sie nur in ganz bestimmten Fällen hatten. Ausdrücklich begründet war dieses Verfahren im Gesetze nicht. Aber wie Delius[3]) richtig betont, gehört eine gegenseitige Unterstützungspflicht der Staatsbehörden zum Wesen jedes geordneten Staates und ist daher

1) Vgl. Sitzung v. 9. 4. 89, S. 1434.
2) a. a. O. S. 349.
3) a. a. O. S. 350.

selbstverständlich. Dem Reichskanzler erwuchs die Pflicht zur Vermittelung aus Art. 17 RV., wonach er für die Ausführung der Reichsverfassung und der Reichsgesetze dem Reichstag gegenüber verantwortlich war. Für die einzelstaatlichen Regierungen folgte diese Pflicht aus der Aufsicht des Reiches, die der Reichskanzler über die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden gegenüber hatte.

Für die untergeordneten Behörden endlich ergab sie sich aus der Dienstaufsicht der übergeordneten Behörde[1]).

Als im Jahre 1911 dem Preußischen Abgeordnetenhaus eine Petition des Redakteurs Poersch zu Marburg um Erlaß eines Beschlusses betreffend das Beweisverfahren in Wahlprüfungssachen eingereicht wurde, machte der Berichterstatter nähere Ausführungen zu dieser Frage[2]): Es sei zweifelsfrei, daß die Gerichte dem Ersuchen um Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen nachzukommen hätten. Er wies auf § 38 der Verordnung vom 2. Januar 1849 hin, wonach sich Gerichte und Verwaltungsbehörden gegenseitig bei Erledigung ihrer Geschäfte Unterstützung leisten sollen.

Auf demselben Standpunkte stand ein Beschluß des Oberlandesgerichts in Naumburg a. d. S.[3]) vom 30. November 1900:

In einer Wahlprüfungssache war das Amtsgericht Stendal um eidliche Vernehmung des Zeugen von Jagow ersucht worden. Das Amtsgericht vernahm zwar den Zeugen, lehnte seine Beeidigung aber als unzulässig ab. Auf die Beschwerde des Regierungspräsidenten zu Aurich beschloß nun das Oberlandesgericht, daß das Amtsgericht den Zeugen von Jagow zu beeidigen habe. In der Begründung weist das Oberlandesgericht ebenfalls auf den § 38 der VO. vom 2. Januar 1849, sowie auf § 89 Einl. ALR. hin: „Wem die Gesetze ein Recht

1) Vgl. Hatschek S. 537.

2) S. Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 21. Leg.-Periode IV. Session 1912, Nr. 459 S. 3656ff.

3) Drucksachen des Reichstags 1900—1902 S. 1103, Nr. 169.

geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann." Auch den Umfang des Ersuchens habe die ersuchende Behörde zu bestimmen. Ferner beschäftigte sich die Wahlprüfungskommission des Hauses der Abgeordneten nach ihren Berichten vom 17. Mai 1912[1]) mit der Frage, ob die Ausführung der vom Abgeordnetenhause zur Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder beschlossenen gerichtlichen Beweisaufnahmen nach dem geltenden Recht genügend sichergestellt sei. Der Vertreter des Justizministeriums legte bei dieser Gelegenheit dar, daß die Staatsregierung ein gesetzgeberisches Einschreiten nicht für erforderlich halte, da in der Praxis der Gerichte die Ersuchen um Beweisaufnahme in allen Fällen erledigt worden seien. Die Wahlprüfungskommission trat dieser Auffassung bei. Auf ihren Wunsch wurden die Ausführungen des Regierungskommissars den Gerichten in der Rundverfügung des Justizministers vom 28. Juni 1912 (Nr. I 8016) zugänglich gemacht.

Das Amtsgericht wird nun meistens, da es sich gewöhnlich um eidliche Vernehmungen handelte, die eigentliche Beweiserhebung vorgenommen haben. Ob hierbei die Verfassungsvorschriften der freiwilligen oder der streitigen Gerichtsbarkeit anzunehmen waren, darauf wird unten noch genauer eingegangen werden. Das Amtsgericht lud jedenfalls die Zeugen, Sachverständigen usw. Da nach Art. 28 RV. der Reichstag Beweiserhebungen beschließen konnte, so entsprach es der Staatsbürgerpflicht, daß die Zeugen verpflichtet waren, zu erscheinen, auszusagen und nötigenfalls den Eid zu leisten[1]). Es hätte der Autorität des Staates widersprochen, wenn z. B. infolge einer grundlosen Eidesverweigerung eines Zeugen die ganze Angelegenheit wegen Unmöglichkeit der Erledigung an

1) Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 21. Leg.-Periode V. Session 1912, Nr. 459, S. 3653ff.

2) Vgl. Liedtke S. 42, Delius S. 350. Derselben Ansicht der schon oben erwähnte Berichterstatter im Preuß. Abgeordnetenhaus über d. Petition Voersch.

den Reichstag hätte zurückgegeben werden müssen. — Daß ein falscher Zeugeneid als Meineid zu bestrafen war, unterliegt keinem Zweifel.

Das Amtsgericht konnte Ordnungsstrafen bei Nichterscheinen verhängen und bei Eidesverweigerung gegebenenfalls mit Zwangsmaßregeln vorgehen.

bb) Die Entscheidung im Plenum.

Diese außerhalb des Reichstages vorgenommenen Beweiserhebungen wurden vom Reichstagspräsidenten der Wahlprüfungskommission überwiesen. Diese verarbeitete sie, traf über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl ihrerseits eine Entscheidung und berichtete nunmehr an das Plenum, dem die endgültige Entscheidung oblag.

Wie der Abgeordnete Richter in der Sitzung vom 17. 5. 1879[1]) feststellte, „entspricht es einem alten Herkommen des Hauses, daß, wenn man wichtigen Abstimmungen entgegengeht, vorher die Legitimationen derjenigen Mitglieder festgestellt werden, für deren Feststellung bereits alle Vorbereitungen getroffen sind."

Legte die Wahlprüfungskommission einen gedruckten Bericht vor, so war die Beratung hierüber nach der Geschäftsordnung frühestens am dritten Tage nach Verteilung des Berichtes statthaft.

Nur nahm man sich in der Praxis mehr Zeit, um etwaige Beweise herbeischaffen zu können[2]).

Die Regierung pflegte sich bei der Beratung im Plenum jeder Mitwirkung bei der Diskussion zu enthalten. Der Standpunkt der Entscheidung der Kommission wurde von einem Berichterstatter vertreten. Jedoch konnten auch andere Mitglieder der Kommission als Vertreter der Minderheit in die Diskussion eingreifen.

1) S. 1308.

2) S. Sitzung vom 4. 5. 1895. S. 2080 C.

Nach § 8 der Geschäftsordnung durften Mitglieder, deren Wahl beanstandet war, in Beziehung auf ihre Wahl alle ihnen nötig erscheinenden Aufklärungen geben. In einem Falle stellte sogar ein Mitglied bei Prüfung der eigenen Wahl einen Antrag[1]). An der Abstimmung über die eigene Wahl durfte der Abgeordnete jedoch nicht teilnehmen. In neuerer Zeit wurde es aber Sitte, daß das betreffende Mitglied eine Abstimmungskarte mit der Aufschrift „enthalte mich" oder „enthält sich der Abstimmung" abgab[2]). Dies geschah, damit dem betreffenden Abgeordneten wegen Nichtteilnahme an der Abstimmung nicht die Aufwandsentschädigung für den Tag abgezogen wurde.

Im Plenum konnte das Beweisthema noch eine Erweiterung dadurch erfahren, daß Nova vorgebracht wurden. Auch auf Erweiterung der Beweismittel konnten Anträge gestellt werden. Unter solchen Umständen konnte Rückverweisung des Kommissionsberichtes erfolgen[3]).

Bei seinen Entscheidungen war das Plenum in keiner Weise an die Entscheidungen der Kommission gebunden, da diese ja nicht res judicata schaffen konnte, dagegen hatte bei Rückverweisung die Kommission die Grundsätze des Plenums zu beobachten. War ein Antrag auf Aussetzung der Beschlußfassung und Vornahme von Beweiserhebungen gestellt, so hatte das Plenum hierüber zuerst abzustimmen[4]).

Wurde ein derartiger Antrag nicht gestellt, oder wurde er abgelehnt, so wurde die Frage nach der Gültigkeit oder Ungültigkeit gestellt. Wie v. Seydel[5]) angibt, geschah dies, wenn auch der Antrag der Wahlprüfungskommission auf Ungültigkeitserklärung gestellt war, im Plenum nach alter Praxis durch einen auf Gültigkeitserklärung, also in positiver Form ge-

1) Sten. Ber. 1890—1892 Bd. II S. 774ff.
2) Sten. Ber. 1905—06, S. 3690.
3) Vergl. Hatschek S. 545.
4) Vgl. Leser S. 76.
5) Reichstag S. 396.

stellten Antrag. Da laut § 51 Satz 5 Geschäftsordnung bei Stimmengleichheit die Frage als verneint anzusehen war, so hatte Stimmengleichheit hier Ungültigkeitserklärung zur Folge. Sonst erfolgte die Entscheidung natürlich durch Majoritätsbeschluß.

II. Materielles Wahlprüfungsrecht.

Es folgen nunmehr Betrachtungen über das materielle Wahlprüfungsrecht, bei denen die wichtigsten Punkte behandelt werden sollen. — Als Ursachen, die möglicherweise die Ungültigkeitserklärung einer Wahl herbeiführen konnten, kamen vor allen die Fehler, die sich aus den abgegebenen Stimmen und bei der Stimmenberechnung ergaben, sowie Wahldelikte und Formfehler in Betracht.

1. Die abgegebenen Stimmen und die Stimmenberechnung.

Die Prüfung der abgegebenen Stimmen konnten von den einfachsten zu den kompliziertesten Fragen führen. Die Prüfung der Wählbarkeit überhaupt ist bereits bei der Legitimationsprüfung im engeren Sinne erörtert worden. Hier sei noch erwähnt, daß entsprechend den Ausführungen S. 33 Stimmzettel mit den Namen deutscher Souveräne für ungültig zu erklären waren. Bei der Prüfung der Stimmzettel werden vor allem die Bestimmungen des § 19 des Wahlreglements in Betracht zu ziehen gewesen sein, aus denen sich eine große Reihe von Fragen ergeben konnten[1]).

---

1) § 19 Abs. 1 (bisheriges) Wahlreglement: Ungültig sind 1. Stimmzettel, welche nicht in einem amtlich abgestempelten Umschlag, oder welche in einem mit einem Kennzeichen versehenen Umschlag übergeben worden sind. 2. Stimmzettel, welche nicht von weißem Papier sind. 3. Stimmzettel, welche mit einem Kennzeichen versehen sind. 4. Stimmzettel, welche keinen oder keinen lesbaren Namen enthalten. 5. Stimmzettel, aus welchem die Person des Gewählten nicht unzwei-

Bei der Stimmenberechnung werden kaum schwer zu entscheidenden Fragen entstanden sein.

2. Die Wahldelikte.

Eine große Praxis hat der Reichstag seit seinem Bestehen in Bezug auf die sogenannten parlamentarischen Wahldelikte gehabt und bei diesen Gelegenheiten teilweise widerstreitende Entscheidungen getroffen. Im folgenden seien die hauptsächlichsten Wahldelikte kurz erwähnt[1]).

Als wichtigstes Delikt kam zunächst die amtliche Wahlbeeinflussung in Betracht. Von der naiven Auffassung, in Anbetracht des geheimen Vorganges der Wahl sei eine Beeinflussung nicht denkbar, ist man bald abgekehrt. — Die Delikte mußten unter Zuhilfenahme des Amtscharakters begangen worden sein. Die Mittel waren: Wahlaufrufe zu Gunsten eines bestimmten Kandidaten, Auftreten in Wählerversammlungen, Stimmzettelverteilung durch untergeordnete Beamte, Androhung von Nachteilen oder Versprechen von Vorteilen. — Wurden staatliche und kommunale Beamte in derartigem Umfange zu Gunsten eines bestimmten Kandidaten tätig, daß daraus ein dementsprechender Wunsch der Staatsregierung zu entnehmen war, so bezeichnete die Reichstagspraxis die betreffende Kandidatur als „amtliche Wahlkandidatur" und stellte das Vorgehen der Behörden in diesem Falle den anderen Wahldelikten gleich.

Als unbedingt unzulässiges Wahldelikt erachtete der Reichstag auch die Beeinflussung von Kanzel und Beichtstuhl. — Wahlbeeinflussungen von privater Seite, z. B. vom Arbeitgeber her, wurden nur dann als Delikte angesehen, wenn gleichzeitig eine Verletzung des Wahlgeheimnisses vorlag. Dies

---

felhaft zu erkennen ist. 6. Stimmzettel, welche auf eine nicht wählbare Person lauten. 7. Stimmzettel, welche eine Verwahrung oder einen Vorbehalt gegenüber dem Gewählten enthalten.

1) Vgl. hierzu Hatschek, S. 550ff.

kam z. B. in Betracht, wenn Arbeitern mit Entlassung gedroht und ihre Abstimmung erfolgreich kontrolliert wurde.

Wahlbeeinflussungen durch Kriegervereine und öffentliche Korporationen hat man in den letzten Jahren des Bestehens des Reichstags für unwesentlich gehalten.

Wichtige Bestimmungen über parlamentarische Wahldelikte stellte ferner das Reichsstrafgesetzbuch auf und zwar in den Paragraphen 107—109; 1. die Verhinderung der Ausübung des Wahlrechts durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung (§ 107). 2. vorsätzliches Herbeiführen eines unrichtigen Wahlergebnisses durch Personen, die zur Sammlung von Stimmzetteln usw. oder mit der Führung der Beurkundungshandlung beauftragt waren. (§ 108). 3. Kauf- oder Verkauf einer Wahlstimme (§ 109).

3. Die Formfehler im Wahlverfahren[1]).

Als letzter wichtiger Grund für die Ungültigkeitserklärung der Wahl seien hier noch die Formfehler erwähnt. Der Reichstag machte hier je nach dem Grade ihrer Wichtigkeit erhebliche Unterschiede. Einmal konnten Formfehler ohne weiteres die absolute Nichtigkeit der Wahl herbeiführen. Als solche Fehler galten vor allem Verstöße gegen die Geheimhaltung der Wahl, Nichtauslegung und Nichtaufstellung von Wählerlisten, unrichrifge Führung des Protokolls ꝛc.

Auf der anderen Seite gab es Fehler, die nur unter Umständen von Bedeutung waren und die der Reichstag nach freiem Ermessen beurteilte. Hier war nicht die ganze Wahl nichtig, vielmehr fand ein ziffernmäßiger Ausgleich statt, z. B. dadurch, daß die zugunsten eines Gewählten fehlerhaft abgegebenen Stimmen vom Gesamtresultate abgezogen wurden.

1) Vgl. Hatschek, S. 562f.

III. Die rechtliche Natur der Wahlprüfung.

Die rechtliche Natur der eigentlichen Waylprüfung ist nur in ihren Folgerungen stark bestritten. Daß die Entscheidung über die Prüfung den Charakter eines Urteils hat, wird fast durchweg angenommen[1]). Jellinek vor allem führt über die Prüfung als richterliche Tätigkeit aus, daß die Mitgliedschaft an einer parlamentarischer Körperschaft ein subjektives öffentliches Recht sei[2]). „Damit charakterisiere sich notwendig die Entscheidung darüber, ob einer individuell bestimmten Person kraft der die rechtlichen Entstehungsgründe der Mitgliedschaft normierenden Rechtssätze diese zusteht oder nicht, als ein Akt der Rechtsprechung." — Welche Verfahrensvorschriften bei dieser richterlichen Tätigkeit aber anzuwenden sind, darüber gehen die Ansichten weit auseinander. (Soweit diese Tätigkeit durch den Reichstag ausgeübt wurde, war diese Frage ziemlich belanglos. Sie wird erst dann wichtig, sobald sich die Gerichte mit den Prüfungen zu befassen haben).

Die eine Meinung, an der Spitze von Seydel[3]), bestreitet vor allem, daß der Wahlprüfung die Natur eines Streitverfahrens innewohne. Der Abgeordnete, dessen Wahl geprüft werde, sei nicht Partei und ihm stehe auch keine Partei gegenüber. Demgegenüber glaubt vor allem Hatschek durch die Behauptung, es seien bei der Wahlprüfung Perteien vorhanden (durch den Hinweis auf den „modernen Parteibegriff"), beweisen zu können, daß die Wahlprüfung ein Streitverfahren sei[4]). Die Parteifähigkeit bedinge nicht, daß man sein eigenes Recht verteidigt, sondern es gäbe auch Parteien, denen die Parteistellung vom Staat entweder kraft ihres Amtes oder

1) So z. B. Laband, S. 337; Jacques, S. 9ff.; v. Seydel, Abh. S. 191ff.; Leser S. 45; Jellinek (System) S. 168ff.

2) Gutachten für den 19. deutschen Juristentag S. 122.

3) v. Seydel, Komm. S. 207, Abh. S. 394.

4) Hatschek S. 497.

durch Gesetz zugewiesen wird. Auch der könne eine Parteirolle haben, „qui rem in judicium deducit[1]).“

Hatschek beruft sich ferner auf Lehre und Praxis des Verwaltungsrechts und erinnert an den Begriff der Verwaltungs„streitsache.“ Er stellt die scharfe Alternative: Entweder Streitverfahren oder Willkür unter dem Zeichen des Papierkorbs.

Auf ganz anderem Boden steht die vom Oberlandesgericht Kolmar vertretene Ansicht. Hiernach soll die Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren nach den Vorschriften über die freiwillige Gerichtsbarkeit entschieden werden[2]). Hier ist es vor allem Molitor, der Präsident des Oberlandesgerichts Kolmar, der sich mit großer Schärfe in einer längeren Abhandlung gegen die von Hatschek vertretene Ansicht wendet, diesen fast Punkt für Punkt widerlegend[3]). Er weist nach, daß Hatscheks „Parteirolle“ doch recht dürftigen Inhalts sei. Darauf komme es aber auch garnicht an. Hier handele es sich nicht um eine zwar öffentliche rechtliche Angelegenheit, in der aber die Parteien über den Prozeßstoff frei verfügen können und die Wahrheit ihrer Behauptungen zu beweisen haben, und zwar nur in eigener Verantwortlichkeit, sondern „um die selbständige Ermittelung eines unmittelbar die Allgemeinheit berührenden Sachverhalts durch das Gericht, zwar mit den Mitteln des Prozesses, unter geeigneter Zuziehung der Beteiligten und unter Benutzung und Bewertung ihrer Behauptungen“ (also durchaus nicht „Willkür unter dem Zeichen des Papierkorbs“), „aber unter Anschluß ihrer freien Prozeßdisposition.“ Das Gericht habe das Recht und die Pflicht, den Sachverhalt von Amtswegen zu erforschen, das „Offizialprinzip“ habe also im Mittelpunkt des Verfahrens zu stehen,

1) Gegen diese Begründung Hatscheks Mioltor in Jur. Zeitschr. f. Els.-Lothr. S. 136ff.

2) S. Entsch. d. OLG. Kolmar über die Einsprüche der Gültigkeit der Wahl zum Els.-Lothr. Landtag Straßburg 1912, S. 12ff., ebenso Molitor in Jur. Zeitschr.

3) Molitor im Archiv des öffentl. Rechts Bd. 34 S. 245ff.

eben das Prinzip, das bei der streitigen Gerichtsbarkeit — in der ZPO. — keine Anwendung finde, wohl aber in dem Reichsgesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (§ 12)! Ferner entfalle ja der Begriff der Verwaltungsstreitsache in dem Augenblick, wo die Sache dem Verwaltungsgericht entzogen und einem ordentlichen Gerichte übertragen werde. Weiter wendet sich Molitor, und m. E. mit Recht, gegen die Behauptung Hatscheks, auch Jellinek und Laband seien Vertreter seiner Meinung. Als schlagenden Beweis führt Molitor Jellinek selbst an: „Ein Parteiverfahren ist für die Urteilsfällung eines Wahlgerichtshofes nicht unbedingte Voraussetzung. Auf Anzeige in Form der Wahlproteste wird er (der Wahlgerichtshof) von Amtswegen den Tatbestand zu erforschen haben . . . ."[1]). Weiter gibt Molitor an, daß Laband in dieser Frage nur feststellt, daß die Entscheidung in Wahlprüfungssachen den Charakter eines Urteils habe, von „streitig" oder „nicht streitig" aber garnicht redet![2])

In der Tat sind m. E. bei dem Wahlprüfungsverfahren die Grundsätze der freiwilligen Gerichtsbarkeit anzuwenden, verlangt doch gerade die Natur der Wahlprüfungen, die doch weit mehr von Interesse für die gesamte Öffentlichkeit, als nur für wenige Beteiligte sind, eben das Offizialprinzip!

Auf diesem selben Boden steht auch das Oberlandesgericht Naumburg in dem schon oben erwähnten Beschluß vom 30. November 1900. Hier heißt es u. a.: „Allerdings sind die Vorschriften des GVG. über Rechtshilfe auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, da es sich nicht um einen Fall der streitigen Gerichtsbarkeit handelt!"[3])

Der Wahlprotest kann als Klage in zweierlei Form vorkommen: Einmal können einer oder mehrere Wähler verlangen, festzustellen, daß sie in ihrem Wahlrecht verkürzt seien. In diesem Falle haben wir eine bloße Feststellungsklage vor

1) Jellinek System S. 168.
2) Laband S. 337.
3) Drucksachen des Reichstags 1900—1902 Nr. 169, S. 1103.

uns. Das gefällte Urteil wirkt rein deklaratorisch: Die beeinträchtigten Wähler haben nur einen Anspruch darauf, daß die Reichsregierung durch die Landesbehörden die Beeinträchtigung beseitigen läßt, nicht aber einen Titel auf unmittelbare Beseitigung dieser Beeinträchtigung[1]). Wird aber in der Klage eine Aufhebung der Wahl verlangt, so haben wir eine regelrechte Gestaltungsklage vor uns. Das der Prüfung folgende Urteil schafft daher res judicata. So wird in ihm z. B. festgestellt, die Wahl sei gültig oder sie sei ungültig und deshalb nichtig. Daraus folgt, daß eine derartige Entscheidung nicht mehr zurückgenommen werden kann. Dem Abgeordneten, dessen Wahl einmal für gültig erklärt worden ist, kann das Mitgliedschaftsrecht nicht mehr bestritten werden[2]). Ebenso wenig kann aber bei Ungültigkeitserklärung etwa der Gegenkandidat als gewählt proklamiert werden (wie bereits oben ausgeführt wurde).

Im Rahmen der Legitimationsprüfung im engeren Sinne steht natürlich nichts im Wege, daß auch bei Nichtbeanstandung der Wahl z. B. beim späteren Wegfall der Voraussetzungen der Wählbarkeit ein Mandatsverlust möglich ist!

D. Schluß.

Seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts ist eine große Bewegung entstanden, die darauf abzielt, den Parlamenten das Legitimationsprüfungsrecht zu entziehen und dieses unabhängigen Gerichtshöfen zu übertragen. Bis Anfang 1900 bereits hat diese Bewegung in einer Anzahl europäischer und auch außereuropäischer Staaten Erfolg gehabt. So beseitigten England 1868 (Kanada 1873), Ungarn 1874, Bulgarien 1882, Serbien 1901 (auch Japan) die parlamentarische Prüfung

1) Vgl. hierzu Hatschek S. 507ff.
2) Vgl. Leser S. 46.

und ersetzten sie durch eine richterliche. Schweden übertrug sie dem Landshöfding, d. h. dem Königlichen Statthalter der betreffenden Provinz. In Frankreich dagegen wird grade das Recht der Kammer zur Prüfung betont und diese hierbei sogar „un jury souverain" genannt! Das französische Vorbild hat auch besonders auf die Verfassungen der einzelnen deutschen Staaten eingewirkt[1]). Nur in der Verfassung von Elsaß-Lothringen wurde die Prüfung der Mandate zum größten Teile dem Verwaltungsgerichtshof, bis zu dessen Errichtung einem Senat des Oberlandesgerichts Colmar übertragen.

In Deutschland und Österreich hat sich diese Bewegung in der Theorie stark geltend gemacht. Ihr Führer ist vor allem Jellinek, der als erster in seiner 1895 veröffentlichten Schrift „Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich" die parlamentarische Wahlprüfung scharf kritisierte. Er begründet seinen Streitruf folgendermaßen: Er fragt, ob denn genügende Garantieen gegen einen Machtmißbrauch des Organes vorhanden seien, das man herkömmlich nur als Voraussetzung uno Schutzwehr der konstitutionellen Ordnung aufzufassen gewohnt sei. Jedes Organ, das zu verwalten und Recht zu sprechen hat, sei an das objektibe Recht gebunden und könne somit auch Unrecht begehen. Es sei daher ein wirksamer Schutz gegen das von den Parlamenten möglicherweise verübte Unrecht vonnöten. Die Parlamente seien ungeeignet zur Legitimationsprüfung. Eine unparteiische Kognition über bestrittene Individualrechte könne nur von einer richterlich organisierten Institution erwartet werden[2]). Auch in seiner „Allgemeinen Staatslehre" weist Jellinek auf die grundlegende Bedeutung dieser seiner Forderung hin: Der materielle Gegensatz von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung decke sich zwar keineswegs mit dem formellen der Tätigkeiten der entsprechenden Organe, aber auf Grund der Erkenntnis des Unterschiedes der materiellen Funktionen sei auch ihre fortschreitende Aufteilung an die ent-

1) Vgl. v. Cseke y S. 451ff.

2) Vgl. hierzu Leser S. 121ff. und Jellinek System S. 959.

sprechenden Organe gefordert und durchgeführt worden, sodaß die Verwaltungsgerichtsbarkeit immer mehr an Umfang zugenommen habe. Er weist auf England hin, wo ja, wie bereits erwöhnt, die Entscheidung über die Gültigkeit bestrittener Parlamentswahlen an einen Gerichtshof übergegangen ist[1]). — Jellineks Kritik an der parlamentarischen Legitimationsprüfung folgte mit größerer Schärfe und noch größerem Mißtrauen gegen die Parlamente Dr. Heinrich Jacques in seiner Schrift „Die Wahlprüfung in den modernen Staaten und ein Wahlprüfungsgerichtshof in Österreich." Jacques selbst wurde im österreichischen Abgeordnetenhause für seinen Plan tätig, ohne jedoch eine endgültige Entscheidung darüber zu erzielen.

Beide haben viele Anhänger gefunden, darunter vor allen von Seydel und Laband. Besonderes letzterer trat wiederholt für die Einführung der richterlichen Legitimationsprüfung mit Nachdruck ein[2]). In neuerer Zeit ist z. B. Stephan von Cseke für die Übertragung an einen Verwaltungsgerichtshof eingetreten[3]).

Gegen Jellineks Forderung wandte sich unter anderem Zorn[4]). Dieser hält die Konstruktion, dem Gewählten stehe ein subjektives Recht zu, jedoch nur, wenn ein Gericht den Streit darüber zu entscheiden habe, andernfalls sei nur ein „Reflex objektiven Rechtes" vorhanden, nicht für möglich, ohne jedoch diese Unmöglichkeit zu begründen.

In Deutschland haben sich die gesetzgebenden Organe diesen Wünschen gegenüber bis zur Revolution recht passiv verhalten. Wo diesbezügliche Anträge eingebracht wurden, erfuhren sie eine starke Ablehnung.

So einleuchtend die Begründungen der Verfechter der richterlichen Legitimationsprüfung auch sein mögen, Tatsache

---

1) Jellinek Allg. Staatsl. S. 614.

2) Zuerst in seiner Besprechung der Forderung Jellinek's und Jacques' Archiv des öffentl. Rechts Bd. I, S. 226ff.

3) v. Cseke S. 468.

4) Zorn, Deutsch. Staatsr. S. 229, Anm. 21.

ist, daß man in den Ländern, die diese eingeführt haben, namentlich in England und Ungarn, wenig befriedigende Erfahrungen gemacht hat. Vor allem standen die Gerichte dem Parteigetriebe zu fern, erwiesen sich daher nicht als fähig, den Wahlgewohnheiten der Parteien auf den Grund zu kommen, und konnten somit nicht immer eine sachgemäße Entscheidung treffen! M. E. wäre es daher das Beste, wenn man Wahlprüfungsgerichte einsetzte, die etwa zur Hälfte mit Mitgliedern des betreffenden Parlamenten, zur Hälfte mit gewöhnlichen Richtern besetzt wären. Denn damit würde den beiderseitigen Anforderungen genügt!

Lebenslauf.

Ich bin geboren zu Duisburg am 24. Juni 1894 als Sohn des Kaufmanns Gustav Küpper und seiner Gemahlin Berta, geb. Koch. Von 1900 ab besuchte ich das städtische Realgymnasium zu Duisburg und bestand im Jahre 1912 das Abiturientenexamen. Im Anschluß hieran besuchte ich zum Studium der Rechtswissenschaft und fremder Sprachen die Universitäten Edinburgh und Grenoble und machte größere Reisen. Hierauf setze ich auf den deutschen Universitäten München, Berlin und Münster i. W. meine Studien fort. Bei Ausbruch des Weltkrieges trat ich als Kriegsfreiwilliger bei dem 1. Westf. Feldart.-Regt 7 in Wesel ein. Von Januar 1915 bis Dezember 1916 nahm ich bei einem Res.-Feldart.-Regt. an den Feldzügen im Osten teil. Anfang 1917 befand ich mich bei einem Ers.-Truppenteil und wurde dann zu einem Offizierkursus an die Feldartillerie-Schießschule in Jüterbog kommandiert. Von August 1917 bis Mai 1918 lag ich in einem Duisburger Lazarett. Im Anschluß hieran erhielt ich einen längeren Urlaub zur Fortsetzung meines Studiums nach Münster i. W. und bestand im September 1918 in Hamm i.W. die Referendarprüfung und in Greifswald die mündliche Doktorprüfung. Von Ende September bis Anfang November nahm ich an den letzten schweren Kämpfen im Westen teil. Nach einem kurzen Aufenthalt in einem Gnesener Lazarett wurde ich am 23. November aus dem Heeresdienste entlassen. Seit Anfang Dezember 1918 bin ich als Referendar bei dem Amtsgericht in Ratingen bei Düsseldorf tätig.