

Werk

Titel: Archiv des öffentlichen Rechts

Ort: Tübingen

Jahr: 1921

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345574893_0040|log23

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

Archiv des öffentlichen Rechts

Begründet von Paul Laband und Felix Stoerk

Herausgegeben

von

Robert Piloty

in Würzburg

Albrecht Mendelssohn Bartholdy

in Hamburg

Heinrich Triepel

in Berlin

Otto Koellreutter

in Jena

40. Band. 2. Heft



Tübingen

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)

1921

Mit je einer Beilage der Verlagsbuchhandlung über „Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechtes“
und über Dante literatur.

INHALT DES 2. HEFTES

I. Abhandlungen.

	Seite
POPITZ, Die Ideale im Recht und das Steuerrecht	129
POETZSCH, Verfassungsmäßigkeit der vereinfachten Gesetzgebung . .	156
ALTENBERG, Gebietsänderungen im Innern des Reichs nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919	173

II. Aus der Praxis des Staatsrechts.

KOELLREUTTER, Parlamentsreform	216
--	-----

III. Literatur.

HASBACH, Die parlamentarische Kabinettsregierung. Referent: RICHARD THOMA	228
Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913. Erläutert von Dr. ALBERT MAGNUS. Referent: OTTO MAYER	242
FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Vierte Auflage. Referent: WITTMAYER	243
APELT, Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Rechte. Referent: OTTO MAYER	244
WALDECKER, Die Kriegsent eignung der Bundesratsverordnung vom 24. Juni 1915. Referent: OTTO MAYER	247
WOLZENDORFF, Die Lüge des Völkerrechts. Referent: STIER-SOMLO .	249
WOLZENDORFF, Deutsches Völkerrechtsdenken. Referent: STIER-SOMLO	249
BRODNITZ, Das System des Wirtschaftskrieges. Referent: KOELLREUTTER	254

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Dr. Walter Sulzbach

Die Grundlagen der politischen Parteibildung

Gross 8. 1921. M. 30.—.

Kein Teuerungszuschlag.

Dieses Buch stellt einen Versuch dar, die für das politische Leben typischen, immer wiederkehrenden Parteiungen zu klassifizieren und zu erklären.

I.
Abhandlungen.

Die Ideale im Recht und das Steuerrecht.

Von

Geheimem Regierungsrat im Reichsfinanzministerium
Dr. JOHANNES POPITZ.

I. In einem von hohen Gedanken getragenen Aufsatz¹ über die Ideale im Recht hat JOSEF KOHLER den Grundsatz entwickelt, daß es Aufgabe der Rechtsordnung sei, nicht nur für das Glück des einzelnen und für die Summe der Glückseligkeit aller zu wirken, sondern auch die Ideale der Kultur zu pflegen, d. h. dasjenige, was eine bestimmte Kulturepoche als sittliches, ästhetisches oder religiöses Postulat aufstellte. Daraus zieht er den Schluß, daß es gewisse Punkte gebe, wo das Recht niemals paktieren dürfe; Geschäfte, die ihrem Inhalte nach aus einer Anschauung hervorgingen, die unserer sittlichen Vorstellung widerspreche, müsse das Recht als nicht bestehend betrachten. Was im allgemeinen Lebensverkehr dem idealen Interesse zuwider sei,

¹ Arch. f. bürgerl. R. Bd. 5 (1891) S. 161 ff.; der Aufsatz ist also vor Erlaß des BGB. geschrieben; mit dem öffentlichen Recht beschäftigt er sich — von einzelnen Hinweisen auf das Strafrecht und das Völkerrecht abgesehen — wenig.

müsse aus dem Kreise des Rechtes gestrichen werden. Diese Betrachtung der Dinge des Lebens und das Verhältnis des Staats und seines Rechts zu ihnen von der hohen Warte sittlicher Postulate liegt auch dem geltenden bürgerlichen Rechte zugrunde, wie die §§ 139 ff. über die Nichtigkeit unsittlicher und verbotener Rechtsgeschäfte zeigen, und es kann bei der Einheit der das Recht beherrschenden politischen und philosophischen Grundgedanken keinem Zweifel unterliegen, daß auch das öffentliche Recht nicht plattem Utilitarismus dienen darf, sondern von sittlichen Vorstellungen beherrscht sein muß.

Das Abgaberecht bildet einen wichtigen Teil des öffentlichen Rechts, das Besteuerungsrecht und die Steuerpflicht werden zweifellos in Zukunft zu den wesentlichsten Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und den seinem Recht Unterworfenen gehören und auf die Stellung und Betätigung des einzelnen in einem Umfange bestimmend einwirken, wie das früher nicht für möglich gehalten worden ist. Es entsteht die Frage, wie sich das Abgaberecht zu den sittlichen Idealen verhält und ob und in welchen Einschränkungen der Satz gelten muß, daß auch für die Besteuerung Lebensverhältnisse, die vor dem sittlichen Urteil unserer Zeit nicht bestehen können, als rechtlich — also auch steuerrechtlich — nicht bestehend anzusehen sind. Zweifellos führt für das Steuerrecht ein unerbittliches Festhalten an dem Satze, daß unsittliche Zustände und Lebensbeziehungen rechtlich ein Nichts sind, zu andern Konsequenzen, als im bürgerlichen Recht und etwa auch im Prozeßrecht, oder auf dem Gebiete der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei: bei diesen Teilen der Rechtsordnung entzieht der Staat, wenn er die Geschäfte von sich ablehnt und sie einer rechtlichen Behandlung für unwürdig erklärt, den an dem Bestande der Geschäfte Interessierten seinen Schutz, im Steuerrecht hingegen fragt es sich, ob der Staat bei Uebertragung dieser Anschauungsweise sich selbst einen Anspruch verneinen soll, also die Beteiligten steuerfrei stellen soll: damit wird er

mittelbar in gewisser Weise ihren eigenen niedrigen Interessen dienen. Auf der andern Seite steht die Möglichkeit, dem Unsittlichen und Verbotswidrigen durch Handhabung der Straf- und Polizeigewalt mit einem Nachdruck entgegenzuwirken, der die Vorteile auf steuerlichem Gebiete wieder aufhebt. Es bedarf der Prüfung, ob hierin ein voller Ausgleich für steuerliche Ausschaltung liegt, denn es gibt genug unsittliche Zustände, die der Staat ausdrücklich oder doch praktisch duldet: man denke an die Erwerbstätigkeit der Dirnen, wenn sie sich der polizeilichen Aufsicht unterwerfen, an die einer Anerkennung recht ähnlich sehende Behandlung der Bordelle, an die schwankende Praxis gegenüber dem Schieberunwesen, dem Betriebe von Wahrsagerinnen u. ä. Dazu kommt, daß die Zustände, wie sie sich im Laufe des Krieges und nach dem Rückgang des Ansehens der Staatsgewalt infolge der Revolution entwickelt haben, zeigen, wie beschränkt die Wirkung staatlicher Verbote und die Macht der öffentlichen Gewalt, Verbotenes zu unterdrücken, tatsächlich ist. Der Handel mit einer großen Menge von Waren war und ist noch verboten; wer nachhaltig Geschäfte abschließt, treibt ein Gewerbe und hat es der Polizei anzumelden: die Waren wurden und werden, mehr oder weniger offen, in weitem Umfange gehandelt, ohne daß die Strafandrohungen der unzähligen Gesetze und Verordnungen die Schuldigen störten; nichts ist davon bekannt, daß die Polizei mit Anmeldungen neu eröffneter Gewerbebetriebe überlaufen worden wäre oder in allen Fällen solche Anmeldungen erzwänge. Es ist also kein Zweifel, daß der Staat, wenn er die unsittlich oder verbotswidrig Handelnden, als selbst einer Besteuerung unwürdig, von sich abweisen wollte, nicht darauf bauen kann, daß er ihnen als Träger der Straf- und Polizeigewalt die Unwürdigkeit ihrer Tätigkeit fühlbar zu Gemüte führen könnte. Das Ideal wäre gewahrt, der Steuersäckel und das Interesse des anständigen nun auch für jene Verächtlichen mitbelasteten Staatsbürgers wäre ge-

schädigt. Ein Dilemma liegt also vor, das nähere Betrachtung verdient².

II. Die bisherige Steuerpraxis hat — zum mindesten in Preußen — die hoheitsvolle Stellung des Rechts stark betont. Die Beweisführung der bekanntgewordenen Entscheidungen höchster Gerichte läßt sich dabei weniger auf grundsätzliche Erwägungen ein, die allgemein das Verhältnis des Steueranspruchs zu unsittlichen und unerlaubten Rechtsgeschäften und Rechtsbeziehungen betreffen, vielmehr wird im allgemeinen von der Einzelauslegung der Vorschriften der Steuergesetze ausgegangen. Vor allem wird an den Begriff des Gewerbes angeknüpft, der ja nicht nur für die Gewerbesteuer, sondern bei der quellenmäßigen Orientierung der bisherigen Einkommensteuer auch für diese von besonderer Bedeutung ist. An dem allgemeinen Begriffsmerkmal des Gewerbes als einer „erlaubten“ Tätigkeit wird festgehalten. Ein Urteil des Obertribunals vom 16. Juni 1869³ stellt fest, daß unter den in den Steuergesetzen verzeichneten Kategorien der steuerbaren Gewerbe keine enthalten seien und enthalten sein könnten, welche die objektiven Merkmale eines verbotenen Tatbestandes an sich trügen. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 20. März 1893⁴ schließt aus dem Begriff des Gewerbes als einer „erlaubten“ Tätigkeit, daß es nicht durch ein Verhalten, dem der Staat mit seiner Strafgewalt hindernd und strafend entgegengetrete, dargestellt werden könne; das Kammergericht wieder-

² Wissenschaftliche Behandlung hat die Frage, soviel ich sehe, weder in der staatsrechtlichen noch in der rechtsphilosophischen Literatur gefunden. Vgl. aber die kurzen Aufsätze von KULLMANN („Unterliegen verbotene und unsittliche Leistungen der Umsatzsteuerpflicht?“), DStBl. I (1919) S. 147 LURJE („Steuerpflicht unerlaubter Tätigkeit“), NStR I (1919) S. 30/31.

³ WINIKER, „Die gesetzlichen Vorschriften über die Entrichtung der Steuer vom stehenden Gewerbe“ (Berlin 1876) Nr. 988; zitiert bei FUISTING „Kommentar zu den Gewerbesteuergesetzen“ 3. A. (1906) S. 17 Amerkung E.

⁴ OVG. i. Sts. Bd. 1 S. 283.

holt in zwei Entscheidungen vom 5. Juli⁵ und 5. November 1907⁶ wörtlich diese Argumentation. In allen diesen Urteilen und einem gleichartigen des Oberverwaltungsgerichts vom 18. Juni 1910⁷ handelt es sich darum, daß die Tätigkeit des Bordellwirts und die aus ihr, insbesondere auch durch Vermietung von Zimmern an Prostituierte, erzielten Einnahmen nicht gewerbsteuerpflichtig oder als Einkommen aus Handel und Gewerbe einkommensteuerpflichtig seien; das Urteil vom 20. März 1893 erwähnt nebenbei, daß das gleiche für den Betrieb des Hehlers gelten müsse. Darüber, ob aus dem Grundsatz, der für den Gewerbebegriff eine erlaubte Tätigkeit fordert, der Schluß zu ziehen sei, daß der Handel mit verbotenen Gegenständen kein steuerpflichtiges Gewerbe sein könnte — man denke an Sacharin, beschlagnahmten Kriegsbedarf, Getreide, Butter u. ä. —, sind Urteile nicht bekannt. Nur bei OPPENHOFF^{7*} findet sich eine Erkenntnis des Obertribunals, das soweit geht, den verbotswidrigen Verkauf mit Arzneimitteln für steuerfrei zu erklären. Andererseits liegen Urteile vor, die betonen, daß die Steuerfreiheit nur eintrete, wenn die objektiven Merkmale eines verbotenen Tatbestandes vorliegen: die subjektive Rechtswidrigkeit genüge nicht⁸. So ist der Ausschank geistiger Getränke und der Zigarettenverkauf kein Tatbestandsmerkmal des § 180 StGB. (Kuppelei), die subjektive Rechtswidrigkeit beim Fehlen der gewerberechtlichen Erlaubnis sei unschädlich, also sei die Besteuerung dieser Einnahmen als Einkommen aus Handel und Gewerbe zulässig, auch wenn der Handel in einem Bordell stattfindet⁹. Daß die Einnahmen aus diesen objektiv nicht rechtswidrigen Verkäufen ihre Höhe nur durch den Zusammenhang mit dem unsittlichen Treiben im Bordell erhalten, wird also nicht

⁵ DJZ. Bd. 11 (1906) S. 1321.

⁶ Jorzow Bd. 35 S. C. 3.

⁷ OVG. i. Sts. Bd. 14 S. 124 (Anmerkung).

^{7*} Rechtsprechung Bd. 16 S. 555.

⁸ Rechtsprechung Bd. 16 S. 555.

⁹ KG. vom 5. Juli 1906, DJZ. Bd. 11 S. 1321.

berücksichtigt: hier scheinen die Ideale des Rechts als unverletzt zu gelten. Das Schrifttum¹⁰ hat sich der Formulierung nach objektiver und subjektiver Rechtswidrigkeit vielfach angeschlossen — obgleich man Zweifel haben kann, ob damit durchzudringen ist: die Herstellung von Sacharin, der Handel mit Gegenständen des Kriegsbedarfs sind doch wohl auch objektiv rechtswidrig. Ein Rundschreiben des Reichsfinanzministeriums stellt für die Umsatzsteuer vorsichtiger darauf ab, ob etwas schlechthin oder nur mit Erlaubnisvorbehalt verboten ist, und kommt darnach für den Ausschank in Bordells zum gleichen Ergebnis wie jene Urteile¹¹.

Etwas erstaunlich vom Standpunkt der „Ideale“ im Recht ist es, wenn die gleichen Einnahmen, die nach Ansicht der Rechtsprechung als solche aus Gewerbebetrieb wegen Unsittlichkeit vom Steuerfiskus abzulehnen sind, doch durchaus Gegenstand der Einkommenbesteuerung sein sollen, wenn sie sich als Einnahmen aus Grundvermögen ansehen lassen. Das OVG. hebt in mehreren Urteilen¹² hervor, daß zum Einkommen aus Grundvermögen jede Nutzung von Räumen gehöre, und daß es dabei gleichgültig sei, ob die Nutzung unsittlich sei oder nicht. Dem folgt das Kammergericht¹³, lehnt dabei aber keusch ab, die hohen Mieten zugrunde zu legen, die die Prostituierten tatsächlich für ihre Zimmer zahlen müssen, und will den objektiven Jahresmietwert zugrunde gelegt wissen. Das OVS.¹⁴ macht wenigstens dieses letzte scheue Zurückweichen vor der Höhe der Miete nicht mit und spricht

¹⁰ FUISTING (großer) Kommentar zum Gewerbesteuergesetz S. 17 E. FUISTING-STRUTZ (kleiner) Kommentar zum Gewerbesteuergesetz, 8. A. (1915) S. 631 A 3; vgl. auch HOFFMANN, Gewerbeordnung, 18. A., 1919 S. 15; BECHER, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz (1918) S. 18 Anm. 17.

¹¹ Rundschreiben vom 14. März 1919 (Amtl. Mitt. 1919 S. 140; ebenso Popitz, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz 1. Aufl. (1918) S. 54 zu 3, (anders 2. Aufl. 1920, S. 166).

¹² OVG. in Sts. Bd. 5 S. 143. 221, Bd. 7 S. 61, Bd. 14 S. 121.

¹³ KG. vom 5. Dezember 1907, Jorzow Bd. 35 C. S. 7.

¹⁴ OVG. vom 18. Juni 1910, in Sts. Bd. 14 S. 124 (Anmerkung).

aus, daß es auf die Rechtsgültigkeit der Mietverträge nicht ankomme und das tatsächliche Entgelt für die Ueberlassung von Zimmern an Prostituierte als steuerpflichtig anzurechnen sei. Das gleiche wird von der Vermietung eines ganzen Hauses zu Bordellzwecken ausgesprochen¹⁵: daß die Höhe der Hausmiete nur durch die unsittliche Benutzung der Räume erklärlich sei, ob der Mietvertrag etwa nichtig sei, könne dahingestellt bleiben, zum Einkommen aus Grundvermögen gehörten alle Vermögensvorteile, die das Grundstück abwerfe, ohne daß dabei irgendwie unterschieden werde, in welcher Weise es genutzt werde: die Bordellmiete sei daher in voller Höhe als steuerpflichtiges Einkommen anzurechnen. Ebenso wird für das Einkommen aus Kapitalvermögen verfahren. Das OVG.¹⁶ lehnt ab, das hypothekarisch auf dem Bordellgrundstück eingetragene Restkaufgeld für den Verkauf des Bordells als auf unsittlichem und nichtigem Rechtsgeschäft beruhend von der Besteuerung auszuschließen, und hält sich an die tatsächliche Erfüllung, die Zahlung der Hypothekenzinsen, solange nicht an der Bereitschaft zu dieser Erfüllung Zweifel beständen. Das Reichsgericht¹⁷ hält diesen Standpunkt nicht für richtig, es klammert sich an die Unsittlichkeit der Grundlage des Einkommensbezuges, verneint, daß Bordellhypothekenzinsen Einkommen sein könnten und kommt damit sogar zur Straffreiheit bei Verheimlichung dieser Einnahmen in der Steuererklärung.

Ueber die Frage der Steuerpflichtigkeit von Einnahmen aus gewinnbringender Beschäftigung bei deren Unsittlichkeit sind Entscheidungen nicht bekannt geworden. Es bleibt also unentschieden, ob der Arzt oder die Hebamme aus dem Verdienst für Abtreibungen steuerpflichtig sind, von der Frage der Steuerpflichtigkeit der Dirne ganz zu schweigen. Zwei ältere preußische Finanz-

¹⁵ OVG. vom 18. April 1910 in Sts. Bd. 14 S. 117.

¹⁶ in demselben Urteil wie Anmerkung 15.

¹⁷ RG. vom 14. Oktober 1912, mitgeteilt von ZAESCHNER, DJZ. Bd. 17 S. 1456.

ministerialerlasse¹⁸ erklären die Tätigkeit der Wahrsagerinnen für unsittlich und daher für steuerfrei. Man wird wohl als im Sinne der Rechtsprechung liegend für die gewinnbringende Beschäftigung das gleiche wie für den Gewerbebetrieb annehmen müssen.

Das Ergebnis ist also, daß die Rechtsprechung des OVG. Grundrente und Kapitalrente als sittlich nicht infizierbar ansieht, dagegen die Arbeitsrente unter die Grundsätze der Ehrbarkeit stellt. Es liegt dieser Scheidung das ganz richtige Gefühl zugrunde, daß eine völlige Steuerfreiheit unsittlich gewonnenen Einkommens doch bedenklich ist. Andererseits will man nicht die ganze Frage von der Vereinbarkeit mit Sitte und Gebot lösen. Das Reichsgericht ist konsequenter; es wahrt die Ideale im Recht grundsätzlich auch im öffentlichen Recht und spricht allgemein aus, daß Einnahmen, die einem Strafgesetz zuwiderlaufen oder gegen die guten Sitten sind, kein der Besteuerung unterliegendes Einkommen bilden könnten. Dementsprechend wird auch ausgesprochen, daß Vermittler von Wetten für öffentliche Pferderennen nicht stempel-pflichtig seien, da solche Vermittlungen verboten seien¹⁹. Hierbei spielt auch der Grundsatz herein, daß niemand zur Selbstdenunziation, die ja in der Anmeldung zur Verstempelung liegen würde, verpflichtet sei. Ebenso wird festgestellt, daß, wenn der Vertrieb gewisser Zigarettensorten ganz verboten sei, derjenige, der sie trotzdem in den Verkehr bringe, sich nicht der Zigarettens-teuerhinterziehung schuldig machen könne²⁰.

Die Rechtsprechung der obersten Gerichte ist also nicht einheitlich. Das Reichsgericht überträgt lediglich den dem Zivil-

¹⁸ Vgl. FUISTING a. a. O. S. 17 E.; FUISTING-STRUTZ a. a. O. S. 631 zitiert außerdem ein nicht veröffentlichtes Urteil des OVG. vom 20. März 1901 über das Kartenlegen, das keine steuerbare Einkommensquelle sein könne.

¹⁹ RG. i. Sts. Bd. 39 S. 273.

²⁰ in dem — im übrigen weiter unten behandelten — Urteil vom 1. Dezember 1908 (Zschr. f. Zollwesen und Reichssteuern 1909 S. 229).

recht entnommenen Grundsatz auch auf das Steuerrecht. Das Oberverwaltungsgericht sucht, ohne einen andern Grundsatz an die Stelle zu stellen, durch Einzelauslegung eine praktisch befriedigendere Lösung zu finden ^{20*}.

III. Will man eine grundsätzliche Lösung des Problem es suchen, so muß einerseits auf die rechtsphilosophische Begründung jenes Satzes von den Idealen des Rechts zurückgegangen werden, und auf der andern Seite muß das Wesen des Steuerrechts berücksichtigt werden.

Ein Aufsatz von KOHLER diene als Ausgangspunkt der Betrachtung. Mit Recht, denn es handelt sich offenbar bei der hier behandelten Frage um ein Kulturproblem. Gerade KOHLER hat aber auf der Grundlage HEGELScher Gedankengänge das Recht als eine Offenbarung des in der Menschheit waltenden vernünftigen Geistes und seines Kulturtriebes festgestellt. Er betont, daß das Aufgabe des Rechts ist, der Menschheit ordnungsgemäße, erträgliche Kulturzustände zu schaffen, und daß dabei die Denk- und Fühlweise der Menschen als bestimmender Faktor im Vordergrunde steht. Der Denk- und Fühlweise der Menschen, dem von ihrer Gesamtheit getragenen sittlichen Empfinden widerspricht es zweifellos, wenn der unsittlich Handelnde — und sittenwidrig handelt grundsätzlich auch derjenige, der sich dem Willen der Gesamtheit,

^{20*} Bei der Korrektur ist nachzutragen, daß der RFH. inzwischen in zwei Erkenntnissen v. 28. April und 5. Mai 1920 (Bd. 3 S. 173 und RStBl. S. 557) grundsätzlich anerkannt hat, es gäbe keine gesetzliche Bestimmung, die die Steuerbehörde nötige, unsittliche Rechtsgeschäfte zu ignorieren, solange die Berichtigten selbst ihre vermögensrechtlichen Wirkungen gelten lassen. Das erste Erkenntnis bejaht daher — entgegen der in Anm. 19 zitierten Entscheidung des RG. — die Steuerpflicht eines verbotenen Totalisatorbetriebs, das zweite Erkenntnis hält auch eine sittenwidrige Schenkung für steuerpflichtig. S. auch Kloß, DStZ. Bd. 9 (1920/21) S. 88. Nachzutragen ist ferner, daß das RG. v. 13. Sept. 1919 und v. 25. Nov. 1919 (i. Sts. Bd. 54 S. 49, S. 68) für die Besteuerung des Vermögenszuwachses innerhalb eines Zeitabschnitts die Herkunft des Vermögens aus sittenwidrigen Handlungen für bedeutungslos erklärt.

dem Gesetze, nicht fügt — den Schutz genießt, den sich die Menschheit zur Sicherung seiner Kulturbedürfnisse im Recht schafft. Der Staat würde sich selbst als Träger des Rechts verneinen, wenn er kulturwidrigen Handlungen und Willensbetätigungen die Mittel zur Verwirklichung zur Verfügung stellen würde. Der Rechtsschutzanspruch muß also dem versagt bleiben, der aus unsittlichem oder verbotswidrigem Verhalten Ansprüche herleiten will. Daraus ergibt sich notwendig der Satz, daß unsittliche und verbotswidrige Rechtsgeschäfte nicht einklagbar sein dürfen. Nicht aber ist weiter zu schließen, daß das Recht sich als ganzes überhaupt nicht mit ihnen zu befassen habe. Im Gegenteil, die Kulturaufgabe des Rechts fordert sogar eine besonders intensive Befassung des Rechts mit Unsitte und Gebotsübertretung. Aufgabe des Rechts ist es, beides zu verhindern oder einzuschränken und, wenn das nicht gelingt, zu strafen. Es gibt also keinen Grundsatz, daß Unsittliches und Verbotswidriges vom Rechte schlechthin ausgeschlossen sei: vielmehr zieht das Recht in den Kreis der Pflichten, die es zur Wahrung seiner Aufgabe aufstellt, gerade diejenigen ein, die kulturwidrig handeln: es gibt dem Staat Rechte gegenüber dem Gesetzesübertreter, unterwirft diesen den polizeilichen und Strafbefugnissen des Staats. Es ergibt sich also eine verschiedenartige Behandlung, die das Recht dem Unsittlichen und Verbotswidrigen zuteil werden läßt. Auf dem einen Gebiete versagt der Staat seinen Schutz, es ist das Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozesses, auf der andern zieht es schlechthin jede Handlung und Handelnden in den Pflichtenkreis, den es als Hilfsmittel der Kultur aufgestellt hat: hier ist offenbar das Gebiet des öffentlichen Rechts. Zu diesem aber gehört auch das Abgabenrecht. Es bedeutet offenbar eine kritiklose Uebertragung eines für das Zivilrecht gewonnenen Grundsatzes auf ein unter völlig andern Rechtsgedanken stehendes Gebiet, wenn man ausspricht, der Staat dürfe oder könne aus dem Prinzip des Rechts heraus verbotswidrige, unsittliche Rechtsgeschäfte und Einnahmequellen nicht besteuern.

Der Staat hat, wenn er Steuern fordert, nichts ähnliches mit der privatrechtlichen Stellung dessen, der auf Grund von Verträgen und Rechtsgeschäften aus der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des andern Nutzen zieht und dessen Rechte daher von der Art dieser Betätigung beeinflusst werden können; er ist nicht „stiller Teilhaber“ des einzelnen Unternehmens. Aus der Aufgabe des Rechts, die Kultur der Menschheit zu pflegen und zu schützen, entsteht die Pflicht des Staates, als Träger und Diener des Rechts sich selbst zu behaupten und sich hierzu die erforderlichen Mittel zu schaffen. Die hauptsächliche Quelle hierfür ist die Volkswirtschaft des Staatsgebiets. Einen Teil dieser Volkswirtschaft bilden alle wirtschaftlich sich auswirkenden Handlungen und Beziehungen im Staatsgebiet, hierzu gehören aber keineswegs nur solche, die erlaubt oder sittlich vertretbar sind; vielmehr wirken auch verwerfliche Betätigungen stark auf die Gesamtheit der wirtschaftlichen Kräfte und ihre Verteilung ein. Der Staat kann die Quelle der Volkswirtschaft nur finanziell nutzbar machen, indem er das, was er braucht, von denen einzieht, die aus ihrer Betätigung für sich wirtschaftliche Erfolge erzielt haben. Dabei kann der Staat nur so vorgehen, daß er die wirtschaftlichen Vorzüge und Tatbestände auf ihre Ausnutzbarkeit prüft und hiernach die Lasten verteilt. Daß er dabei nach gerechten Maßstäben verfährt, die Leistungsfähigkeit nach Möglichkeit zugrundelegt, gebietet nicht nur der Grundsatz der Gerechtigkeit, der allem Rechte innewohnen muß, sondern auch die Ueberlegung, daß der Staat an der Erhaltung der Ausnutzbarkeit interessiert ist. Gerade aus dieser Grundregel für die Steuerverteilung ergibt sich aber auch, daß der Staat an ausnutzbaren Vorzügen und Tatbeständen nicht vorübergehen darf, weil sie nach ihrer Entstehung oder Auswirkung tadelnswert erscheinen. Damit würde der Staat gerade anerkennen, daß der einzelne sich mit seiner Betätigung außerhalb jeden Pflichtenkreis stellen kann, den Staat und seine Ansprüche aus seinem wirtschaftlichen Wirken ausschalten dürfe. Es würde ferner die For-

derung gerechter Verteilung der Steuerlast unerfüllbar bleiben, weil der Leistungsfähige zum Schaden des Ehrbaren und nun noch für jenen Mitbelasteten geschont würde.

Aus dieser Ueberlegung ergibt sich also die Unrichtigkeit des bisher in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen Grundsatzes, daß der Staat verbotswidrige oder unsittliche Rechtsgeschäfte oder Einnahmequellen nicht besteuern dürfe. Vielmehr ist im Gegenteil der Grundsatz aufzustellen, daß das Besteuerungsrecht des Staats alle Vorgänge und Tatbestände umfaßt, soweit sie wirtschaftlich zur steuerlichen Ausnutzung geeignet sind, ohne Rücksicht darauf, ob ihre Form oder ihre Entstehung zivilrechtlich anerkannt oder für das Zivilrecht als richtig anzusehen ist.

IV. Eine nähere Prüfung, wie sich dieser Grundsatz auf den verschiedenen Steuergewässern ausprägt, wird erweisen, ob er praktisch durchführbar ist, oder ob etwa im einzelnen Ergebnisse entstehen, die mit der Denk- und Fühlweise der Menschen in Widerspruch stehen. Dabei wird sich ergeben, ob Ausnahmen zu machen sind.

Die Betrachtung soll von den Steuern ausgehen, die unmittelbar an Rechtsgeschäfte anschließen, von deren Rechtsbeständigkeit also am meisten beeinflusbar erscheinen, den Verkehrssteuern. Es werden sodann die Verbrauchssteuern behandelt. Weiter diejenigen Steuern, die sich mit dem Ergebnis wirtschaftlicher Betätigung befassen und z. T. auf dessen Quelle zurückgehen, z. T. an den Besitz von Vermögensobjekten anknüpfen, die sog. direkten Steuern.

1. Unmittelbar mit bestimmten Rechtsgeschäften befassen sich die sog. Verkehrssteuern, die meist die Form von Stempelsteuern haben. Das Schrifttum zeigt, daß auch auf diesem Gebiete feste Grundsätze über das Verhalten zu verbotswidrigen oder unsittlichen Rechtsgeschäften fehlen. Für das Reichsstempelrecht

führt GREIFF²¹ aus, der Gegenstand der Besteuerung sei das einzelne Rechtsgeschäft, und dessen Gültigkeit sei die Grundvoraussetzung der Steuerpflicht: darnach würde ein unsittliches oder absolut verbotswidriges Rechtsgeschäft, weil es nach §§ 138 ff. BGB. richtig ist, steuerlich ausscheiden, obgleich das Gesetz selbst nichts darüber aussagt. Positiv geht das sächsische Stempelgesetz vom 12. Januar 1909 nach § 8 I von diesem Grundsatz aus: nur wirklich abgeschlossene und zur rechtlichen Wirksamkeit kommende Verträge könnten — so hebt die Begründung hervor — getroffen werden. Für das preußische Stempelrecht wird dieser Grundsatz nur mit einer sehr wesentlichen Einschränkung vertreten: die Stempelspflicht fällt nach HEINITZ²² nur dann fort, wenn die Urkunde über das Rechtsgeschäft selbst den Nichtigkeitsgrund ergibt. Das soll aus dem strengen Urkundenprinzip des preußischen Stempelgesetzes (§ 3) folgen. Die Folge wäre also, daß ein Leibrentenvertrag stempelspflichtig wäre, wenn in ihm einer Person eine Leibrente versprochen wird, weil sie sich zur Ausführung eines Verbrechens, einer unsittlichen Handlung verpflichtet, wenn nur diese Gegenleistung im Vertrage nicht erwähnt ist. Ein Mietvertrag wäre nicht stempelspflichtig, wenn aus ihm hervorgeht, daß die Räume nach dem übereinstimmenden Willen der Vertragschließenden Unzuchtswegen dienstbar gemacht werden soll; derselbe Mietvertrag wäre jedoch stempelspflichtig, wenn im Vertrag nichts über die Benützung der Räume gesagt ist, obgleich es sich um ein Haus handelt, das als Bordell bekannt ist und die Höhe der Miete ohne weiters den Schluß zuläßt, daß es wieder als Bordell die die Mietsumme ermöglichenden hohen Beträge abwerfen soll²³. Und wie steht es, wenn der Mietvertrag

²¹ 2. A. (Berlin 1914) S. 6/7, ebenso WEINBACH, 2. A. (Berlin 1914) S. 4 f.

²² 3. A. (1909) S. 35 ff. Ebenso für das Reichsstempelrecht KLOSS bei STENGLEIN, Erg.-Bd. S. 193.

²³ Ueber die Nichtigkeit eines solchen Mietvertrags vgl. z. B. RG. vom 7. Dezember 1896, RGZ. Bd. 38 S. 199 und KOHLER a. a. O. S. 194 ff.

mündlich geschlossen ist? Es erscheint doch nicht angängig, die Entscheidung auf die Formalität der Wortgebung des Vertrags abzustellen. Man muß davon ausgehen, was Gegenstand der Besteuerung ist. Das ist der Verkehrsakt, und zwar bei der Stempelsteuer in seiner rechtlichen Fassung, als Rechtsgeschäft. Die Frage ist allein die, ob auch ein zivilrechtlich nichtiges Rechtsgeschäft stempelpflichtig sein kann. Das Geschäft hat rechtlich keine Folgen, besteht für das Zivilrecht nicht. Ist nun das Stempelrecht so stark vom Zivilrecht abhängig, daß es sich nach andern Grundsätzen als diesen richten könnte? Man könnte sagen, diejenigen, die etwas Unsittliches absprechen wollen, haben sich der Rechtsform, wie sie das Gesetz bietet, bedient, haben diese Rechtsform gewollt, also sei die Stempelpflicht gegeben. Diese Betrachtungsweise erscheint aber formalistisch. Offenbar gehen auch die Stempelgesetze nicht vom Willen der Parteien aus, sondern von dem, was rechtlich gestaltet wird. Zivilrechtlich ist der Wille der Parteien aber nicht erreicht, ein Rechtsgeschäft ist nicht zustande gekommen. Trotzdem kann man die getroffene Vereinbarung aber selbst zivilrechtlich nicht als schlechthin wirkungslos bezeichnen²⁴. Es ist vielmehr die Tatsache nicht abzuleugnen, daß wirtschaftlich ein Geschäft abgeschlossen worden ist und die Beteiligten sich in den Rechtsverkehr begeben haben: das Recht erkennt zwar den Willen der Parteien nicht als wirksam an, trägt aber der faktischen Bedeutung der Tatsachen Rechnung und zieht Folgerungen daraus, wie § 817 Satz 2 BGB. zeigt. Eine Steuer muß aber stets wirtschaftlich beurteilt werden, sie geht von Vermögens- und Einkommensverhältnissen, von Verschiebungen unter den Vermögen und Einkommen verschiedener Personen aus. Gerade eine Verkehrssteuer besteuert wegen der wirtschaftlichen Wertung eines Verkehrsakts. Auch Geschäfte, die nicht einklagbar sind, haben wirtschaftliche Folgen, in der Regel sogar genau

Vgl. DERNBURG „Das bürgerliche Recht“ Bd. I, 3. A., S. 390 II.

diejenigen, die gewollt sind, die ausbedungenen Zahlungen werden gemacht, das Versprochene geleistet. Geht man so auf die finanzpolitische Grundlage der Verkehrssteuer zurück, so kann m. E. für die Besteuerung nur die Tatsache des Geschäftsabschlusses maßgebend sein. Auch wenn die Verkehrssteuer sich in der Stempelform in stärkste Abhängigkeit vom Zivilrecht begibt, wird die Steuer doch nicht zum bloßen Bestandteil des Vertrages selbst. Es ergibt sich also, daß nur zu prüfen ist, welchen rechtlichen Typus die Vertragsabrede für den beabsichtigten Verkehrsakt wählt, und ob die Form, an die das Stempelrecht anknüpft (Beurkundung qualifizierte Beurkundung), gewahrt ist; sind diese Voraussetzungen gegeben, so ist die Steuer geschuldet, mag die Absicht auf Verbotswidriges oder Unsittliches gehen.

Eine ganz andere Frage ist selbstverständlich, ob der Stempel nicht unerhoben bleiben oder erstattet werden muß, wenn die Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts geltend gemacht wird, der Verkehrsakt also seine wirtschaftlichen Folgen nicht auslösen soll, eben nur die bloße Tatsache eines Vertragabschlusses übrig bleibt. § 196 (früher § 182 a) der Ausführungsbestimmungen zum Reichstempelgesetz schrieb für Grundstücksübertragungen — die inzwischen aufgehobene Tarifnummer 11 — eine solche Erstattung vor. § 198 bestimmte aber, der Erstattungsantrag sei abzulehnen, wenn der Antragsteller beim Vertragsabschluß die die Nichtigkeit bedingenden Umstände kannte: das ist auch ganz folgerichtig. Der Antragsteller kann den Verkehrsakt garnicht von sich abstoßen, er hat ihn angenommen, auch auf die Gefahr rechtlicher Nichtigkeit hin, er will sich jetzt nur des Rechts bedienen, um ihn wieder rückgängig zu machen. Mißbrauchte er aber die Formen des Rechts, so hat er die Folgen zu tragen, und das Recht muß er ablehnen, sich nochmals mißbrauchen zu lassen. Es ist daher zu bedauern, daß in § 23 b 1 des neuen Grunderwerbsteuergesetzes, der für den Fall der Besteuerung des Veräußerungsgeschäfts (§ 5) auch den Grundsatz von der Erstattung bei Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts aufstellt,

keine dem § 198 a. a. O. entsprechende Vorschrift enthält: hier kann dahingestellt bleiben, ob seine Anwendung nicht aus dem Motive des § 23 b 1 zu folgern ist. Jedenfalls ist es nicht zutreffend, wenn BOETHKE und BERGSCHMIDT in ihrem Kommentar²⁵ hervorheben, es sei im Falle der Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts überhaupt nicht zu veranlagern. Es wird verkannt, daß lediglich die Tatsache des Vertragsabschlusses für die Verkehrssteuer den Ausgangspunkt bildet. Das zeigt sich noch besonders, wenn das Rechtsgeschäft — sei es unmittelbar, sei es auf dem Wege über weitere Zwischenveräußerungen — zur Auflassung führt. Dann ist zweifellos allein die vollzogene Eigentumsübertragung maßgebend. Ob das Grundstück z. B. als Bordell dienen soll oder als Waffenlager für ein hochverräterisches Unternehmen, muß gleichgültig sein. Es muß auch von dem tatsächlich gezahlten Preis, auch wenn er den gemeinen Wert weit überschreitet, ausgegangen werden. Schwieriger ist allerdings zu beantworten, ob auch der gemeine Wert selbständig so zu ermitteln ist, daß die Eignung des Grundstücks zum Bordell berücksichtigt wird. Auch das ist m. E. zu bejahen, sofern eine entsprechende Preisbildung für Grundstücke der Art und Lage festzustellen ist und die Tatsache gegeben erscheint, daß das Grundstück weiter in der bisherigen Art ausgenutzt werden wird und daher für die in Betracht kommende Gruppe von Käufern Preise in der betreffenden Höhe gezahlt zu werden pflegen. So wird auch bei der Wertzuwachssteuer zu verfahren sein und ist auch meines Wissens in der Praxis verfahren worden²⁶.

Die für die Stempelsteuer gewonnenen Grundsätze können nicht ohne weiteres auch auf die U m s a t z s t e u e r (Waren-

²⁵ Erläuterte Textausgabe seiner Grunderwerbssteuergesetze (Berlin 1919) S. 129.

²⁶ LION, Kommentar zum Wertzuwachssteuergesetz führt einige allerdings nicht veröffentlichte Erkenntnisse des OVG., die auf diesem Standpunkt zu stehen scheinen, an.

umsatzsteuer) in ihrer Gesamtheit angewendet werden. Sie knüpft zwar auch an Rechtsvorgänge, Verkehrsakte an, indem sie nach § 1 Lieferungen und sonstige Leistungen zum Steuergegenstande macht. Aber die Besteuerung erfolgt nicht im Anschluß an das einzelne Umsatzgeschäft, sondern nach dem Gesamtumsatz eines Unternehmens innerhalb eines bestimmten Zeitabschnitts. Die Frage der Steuerpflichtigkeit bei unlauterer Einnahmequelle kann daher nicht anders, als bei der Gewerbesteuer, beantwortet werden und ist deshalb im Zusammenhang mit dieser zu behandeln. Als reine Verkehrssteuer ist nur die Lieferung bestimmter Luxusgegenstände durch eine Privatperson anzusehen; in diesem Falle (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 und § 39) ist ja auch die Stempelform vorgeschrieben. Es wäre denkbar, daß es sich hier um Geschäfte handelte, die nichtig sind, so etwa, wenn der Handel mit kursgängigen Goldmünzen verboten ist oder Gegenstände infolge Beschlagnahme als Kriegsbedarf schlechthin dem Verkehr entzogen sind. Hier muß das gleiche gelten, wie es für die Stempelsteuer ausgeführt wurde. Das um so mehr, als die Steuerpflicht nicht an den Kaufvertrag, sondern an den dinglichen Vertrag über den Eigentumsübergang, die Lieferung, anknüpft und als Besteuerungsmerkmal die Bezahlung (Vereinnahmung) hinzutreten hat. Es entsteht allerdings hier eine weitere Frage, die auch bei gewissen Stempelabgaben auftauchen kann. Wie steht es, wenn der Stempelpflichtige sich durch die Erfüllung seiner Pflichten der Selbstdenunziation aussetzt? In der in § 39 a. a. O. vorgeschriebenen Quittung müssen die Vertragschließenden und der Gegenstand bezeichnet sein: ist der Handel mit dem Gegenstand verboten, so schafft der das Verbot Uebertretende einen urkundlichen Beweis seiner strafbaren Handlung. Ein ähnliches Beispiel enthält das bereits mitgeteilte Urteil des Reichsgerichts²⁷: nach § 37 RStG. hat der Veranstalter einer Ausspielung seinen Betrieb anzumelden; würde

²⁷ Vgl. oben Anmerkung 19. — S. aber jetzt auch Anm. 20*.

der Vermittler von Wetten für öffentliche Pferderennen dieser Pflicht nachkommen, so würde er angesichts des Verbotes im Reichsgesetz von sich selbst anzeigen. Wie ist dieser Widerspruch zu lösen? Ich vermag nicht einzusehen, inwiefern der Grundsatz, daß niemand sich selbst anzuzeigen braucht, auch die Befugnis zu weiteren Gesetzesverletzungen in sich schließen soll. Zunächst handelt es sich hier auch nicht darum, ob er auch der Steuerstrafe verfallen ist, sondern darum, ob er steuerpflichtig ist, also im Falle der Entdeckung der Uebertretung des Verbots zur Zahlung der Steuer angehalten werden kann. Das ist m. E. unbedingt zu bejahen. Es würde sonst der unerträgliche Zustand entstehen, daß sich jemand mit einer etwa mäßigen Strafe wegen Uebertretung des Verbots von der vielleicht sehr viel höheren Steuer befreien könnte. Kommt man so zur Bejahung der Steuerpflicht, so muß freilich auch die Strafbarkeit wegen Hinterziehung der Steuer bejaht werden. Die Uebertretung des Verbots und die Hinterziehung der Steuer sind Verstöße gegen zwei ganz verschiedene Normen, und es ist nicht einzusehen, warum die eine Strafe die andere schlechthin ausschließen soll.

Es entsteht die weitere Frage, ob auch derjenige steuerpflichtig ist, der die Ware, die er verkauft und deren Vertrieb etwa luxussteuerpflichtig ist, gestohlen oder gehehlt hat. Auch hier muß die Steuerpflicht bejaht werden. Es handelt sich ja nicht um den Diebstahl, an den die Steuerpflicht anknüpft, sondern um die weitere Handlung des Verkaufs. Diese vermag allerdings nicht zur Verschaffung des Eigentums zu führen (§ 935 BGB.). Aber die Lieferung, die nach dem Umsatzsteuergesetz der Steuer zugrundelegen ist, braucht auch nicht zur Verschaffung des Eigentums zu führen; es genügt, wenn der Abnehmer der Ware die freie Verfügung über den Gegenstand erlangt^{27*}: diese Verfügungsmacht

^{27*} Vgl. dazu POPITZ, Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 2. Aufl. (1920) S. 191 zu 2 c.

verschafft aber auch der Dieb, denn jedem Dritten gegenüber streitet die Vermutung des § 1006 BGB. für den Käufer.

Von den sonstigen indirekten Steuern — soweit sie nicht zu den noch näher zu besprechenden Verbrauchssteuern gehören — mag noch die Vergnügungs- oder Lustbarkeitssteuer mit einem Wort behandelt sein. Zweifellos ist es für die Steuerpflicht gleichgültig, ob die Veranstaltung entgegen einem gesetzlichen oder polizeilichen Verbote ungenehmigt geblieben ist. Wie steht es aber, wenn die Vergnügung einem absoluten Verbote widerspricht oder unsittlich und damit strafbar ist? Für unschädlich ist wohl ohne weiters ein zeitliches Verbot — etwa wegen Landestrauer — zu halten. Aber auch die Strafbarkeit wegen Verstoßes gegen die §§ 183—184 a StGB. kann an der Steuerpflicht nichts ändern, wenn der Tatbestand gegeben ist, an den das Steuergesetz oder die Lustbarkeitssteuerordnung die Steuerpflicht knüpft. Gerade in diesen Fällen zeigt sich, daß der Grundsatz des Zivilrechts für das öffentliche Recht nicht paßt. Das Zivilrecht mag sich zu den Verträgen, die über die Veranstaltung geschlossen, stellen wie es will: für das öffentliche Recht steht im Vordergrund, daß die Veranstaltung tatsächlich stattgefunden hat. Sie ist für einen Kreis von Personen eine Lustbarkeit gewesen, und an diesen Tatbestand knüpft sich die Steuerpflicht. Ob außerdem noch Rechtsfolgen eintreten, ob lediglich Wiederholungen verboten oder die bereits stattgefundene Veranstaltung zu einem Strafverfahren Anlaß gibt, muß dahingestellt bleiben.

2. Auch bei den Verbrauchssteuern, einschließlich dem Zoll, scheint mir keinerlei Grund vorzuliegen, die Steuerpflicht (Zollpflicht) durch die Verbotswidrigkeit oder Unsittlichkeit des zugrunde liegenden Rechtsgeschäfts beeinflussen zu lassen. Die Steuerpflicht (Zollpflicht) ist z. T. von dem Verlangen eines Rechtsgeschäfts überhaupt nicht abhängig, knüpft vielmehr vielfach an eine bloße Tatsache, die Bewegung über die Grenze, das Verlassen der Fabrikationsstätte an. Wenn WOLFFRAM die Ver-

bindung der Zollpflicht an die Einfuhrhandlung, die gewollte Ueberführung der Ware in die inländische Volkswirtschaft, knüpft, so muß er doch zugeben, daß ein Lieferungsgeschäft nicht zugrundezuliegen braucht²⁸. Es ist aber nicht einzusehen, warum die rechtswidrige Ueberführung der Ware in die inländische Volkswirtschaft zollfrei sein soll: der Zoll soll Einnahmen bringen oder die deutsche Wirtschaft schützen, ein Einfuhrverbot stellt diesen Schutz — oder den Schutz sonstiger Interessen in den Vordergrund. Warum soll nun derjenige, der dieses Verbot nicht achtet, zollfrei sein, obgleich die Ware wieder eine Nummer des Zolltarifs füllt? Wenn HOFFMANN und TRAUTVETTER²⁹ im Anschluß an Darlegungen des Reichsgerichts³⁰ aussprechen, daß derjenige, der Konterbande begeht, nicht auch wegen Zolldefraude bestraft werden könnte, so werden strafrechtliche Erwägungen m. E. zu sehr in den Vordergrund gestellt. Zunächst ist doch die Frage zu stellen, ob derjenige, der gegen ein Einfuhrverbot verstößt, zollfrei ist, und es scheint mir ein Zirkelschluß zu sein, das zu bejahen, weil sonst der gegen das Einfuhrverbot Verstößende sich selbst anzeigen würde. Genau so liegt es in dem Fall, in dem jemand schlechthin verbotene Zigaretten in den Verkehr bringt und die Versteuerung nicht vornimmt. Eine Steuerhinterziehung würde m. E. hier nur dann nicht vorliegen, wenn das Zigarettensteuergesetz selbst eine Herstellungsart schlechthin verbieten würde, die so hergestellten Zigaretten nicht als Zigaretten im Sinne des Zigarettensteuergesetzes anerkennen würde: dann bezieht sich die Steuerpflicht auf diese zigarettenähnlichen Gegenstände gar nicht. Ganz ohne Belang muß es weiter sein, ob der Zoll- oder Steuerpflichtige

²⁸ „Ueber Zollpflicht“, Zschr. f. Zollwesen und Reichssteuern Bd. 19 (1919) S. 7.

²⁹ und STENGLEIN „Die strafrechtlichen Nebengesetze“ 3. A. (1903) S. 1154 zu § 158 des Vereinszollgesetzes und Kommentar zu den Zoll- und Steuergesetzen (1912) S. 199 zu 1 c.

³⁰ Erkenntnisse vom 21. Oktober 1880 und vom 9. November 1891, RS. i. Sts. Bd. 2 S. 371 und Bd. 22 S. 214.

auf unredlichem Wege in den Besitz der Ware gekommen ist. Auch der Dieb, der prellt, ist zollpflichtig. Ebenso, dies hat auch das Reichsgericht³¹ anerkannt, der Dieb, der Zigaretten ohne Banderole in Verkehr bringt.

Alle diese Grundsätze müssen auch für die Umsatzsteuerpflicht bei der Einfuhr von Luxusgegenständen gelten.

3. Besonders schwierig ist die Beantwortung der Frage bei den direkten Steuern, die sich unmittelbar mit der Person und seiner Betätigung befassen.

Hier ist m. E. wieder zu scheiden. Die Steuer kann eine bestimmte Art der Betätigung voraussetzen. So die Gewerbesteuer. Hier ist ein Gewerbe die Voraussetzung der Steuerpflicht. Es wurde schon unter II ausgeführt, daß man die Erlaubtheit und sittliche Zulässigkeit als Bestandteil des Gewerbebegriffes angesehen hat. Es wurde erwähnt, daß dabei eine Einschränkung dahin versucht worden ist, daß die Rechtswidrigkeit nicht bloß subjektiv, sondern auch objektiv sein müsse. Aber mit dieser Unterscheidung käme man zur völligen Steuerfreiheit des Vertriebs von Waren, deren Feilbieten schlechthin verboten ist, wie das bei Kriegsbedarf als zwangsbewirtschafteten Waren der Fall ist. Auch unsittliche Bücher und Bilder zu vertreiben, ist schlechthin verboten. M. E. muß man lediglich auf den Begriff des Gewerbes in seiner wirtschaftlichen Umgrenzung ausgehen. Daraus ist abzuleiten, daß der Verkehr mit Waren unter allen Umständen Gegenstand gewerblicher Betätigung ist, auch mit Waren, die verboten sind: der Handel macht an keinem Verbot halt. Es stände daher mit den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen im Widerspruch, wenn man eines Verbots wegen den vorhandenen Handel, das vorhandene Gewerbe nicht als Handel, nicht als Gewerbe bezeichnen wollte. Darnach muß sich auch die Steuerpflicht richten. Es wäre geradezu ein Hohn, wenn z. B.

³¹ R.S. vom 1. Dezember 1908, Zschr. f. Zollwesen und Reichssteuern Bd. 1903 S. 229.

der Verlagsbuchhändler aus seinem Ertrag ausscheiden könnte, was er für den Vertrieb pornographischer — vielleicht künstlerisch sogar beachtlicher — Bücher vereinnahmt hat, oder der Drogist die Einnahme für die dem Apotheker vorbehaltenen Arzneimittel. Daß die Gefahr der Selbstbezeichnung vorliegt, kann an seiner Steuerpflicht nichts ändern, denn diese erschöpft sich eben nicht in der Anmeldung des Betriebs, sondern fordert die Hingabe eines Teils des Ertrags. Auch derjenige, dem ein Gewerbebetrieb ausdrücklich verboten ist, kann ihn trotzdem ausüben, und es ist nicht einzusehen, warum er dann steuerfrei sein soll; er steht ebenso wie derjenige, der sich gewerblich auf einem Gebiete, auf dem er der Konzession bedarf, betätigt. Die Lehre von dem Begriffsmerkmal der Erlaubtheit und sittlicher Zulässigkeit ist aber insofern richtig, als nicht zum Gewerbe Betätigungen rechnen, die außerhalb des Wirtschaftslebens stehen, die sich in einzelnen Leistungen verkörpern, denen an für sich die Unsauberkeit, die Unerlaubtheit anhaftet. Die Herabwürdigung des menschlichen Körpers zur bezahlten Ware, sei es des eignen, wie bei der Dirne, oder des fremden, wie beim Zuhälter oder Kuppler mag dazu führen, daß man die Ausdrücke des Handels sich borgt, und eben von Ware, gewerbsmäßig, von einem unsauberen Gewerbe spricht: es bleibt aber immer nur, wenigstens nach unseren Anschauungen, die Karikatur eines Gewerbes. Das gilt auch vom gewerbsmäßigen Spieler: er bleibt ein Spieler, ist kein Gewerbetreibender. Ob das gleiche vom Wahrsagen gelten muß, mag dahingestellt bleiben, bei anderen Völkern gehört der Wahrsager wie der Märchenerzähler zum durchaus geduldeten Straßengewerbe. Wie ist es beim Dieb und beim Hehler? Von einem Gewerbe kann man bei der Ausübung verbrecherischer Handlungen selbstverständlich nicht sprechen. Aber wenn der Dieb das gestohlene Gut verkauft, so ist das eine Handlung, die von seiner Betätigung als Dieb, vom Stehlen selbst, verschieden ist. Die Frage der Gewerbesteuerpflicht wird sich beim Dieb meist erübrigen,

weil die Stichhaltigkeit, die zum Begriff des Gewerbebetriebs gehört, nicht nachzuweisen sein wird. Wenn jemand aber mit Waren — wie der gewerbsmäßige Hehler — nachhaltig handelt, so liegt ein Gewerbebetrieb vor, es liegt in der Abgabe von Waren an sich noch keine Leistung, die außerhalb der im wirtschaftlichen Leben üblichen Betätigungen stünde; ob und wieviel von den Waren gestohlen sind, muß für den Begriff des Gewerbes und die Ermittlung des Ertrages gleichgültig bleiben. Darum ist m. E. die Gewerbesteuerpflicht auch bei dem gegeben, der nachhaltig mit gestohlenen Waren handelt.

Aehnlich wie die Gewerbesteuer muß auch die Umsatzsteuer behandelt werden, obgleich sie unzweifelhaft keine direkte Steuer, sondern eine allgemeine Verbrauchssteuer ist. Sie stellt aber — von den bereits behandelten Sondersteuerarten abgesehen — auf einen bestimmten Personenkreis ab, setzt eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit voraus. Der Begriff der gewerblichen Tätigkeit muß — soweit die hier interessierenden Merkmale in Betracht kommen — ebenso wie bei der Gewerbesteuer eingestellt werden. Die berufliche Tätigkeit zieht die Grenzen noch weiter. Aber neue Gesichtspunkte für unsere Frage ergeben sich daraus nicht. Auch der sog. freie Beruf muß sich der Betätigungsformen bedienen, die im Wirtschaftsleben und im kultivierten Zusammensein der Menschen als statthaft anerkannt sind. Wir bezeichnen aber die Tätigkeit der Dirne niemals als Beruf — mag sie noch so berufen und verrufen sein.

Einen weiteren Schritt von dem Ursprung der Leistungsfähigkeit entfernt sich die Einkommensteuer. Sie stellt auf die Mittel ab, die der einzelne Steuerpflichtige für seine Lebensführung in einem Zeitraum zur Verfügung hat. Somit müßte ein Zurückgehen darauf, ob die Quelle, aus der die Mittel stammen, lauter oder nicht lauter ist, ausscheiden. Doch kommt es offenbar darauf an, wie die Einkommensteuer gestaltet ist. Das bisherige preussische Einkommensteuersystem ging unmittelbar auf die Quellen

zurück und setzte das Einkommen erst aus den Erträgen der einzelnen Quellen zusammen. Dabei wiederholt sich der eben erwähnte Begriff des Gewerbebetriebs. Die gewinnbringende Beschäftigung wird ähnlich, wie die berufliche Tätigkeit, zu fassen sein. Bei Einkommen aus Grundvermögen und Kapitalvermögen wird lediglich auf Vermögenskategorien Bezug genommen. Bei diesen scheint mir für eine Untersuchung, ob das Vermögen seinen Nutzen durch Anwendung unsittlicher Mittel bringt, zunächst kein Grund vorzuliegen. Das OVG. (vgl. zu II) ist daher im Recht, wenn es die Zinsen der Bordellhypothek für einkommensteuerpflichtig erklärt, und die abweichende Rechtsprechung des Reichsgerichts muß als doktrinär bezeichnet werden. Die Quelle ist hier lediglich die Forderung und, wie das zur Verzinsung nötige Geld aufgebracht wird, läßt sich im einzelnen gar nicht verfolgen. Die Frage, ob das unsittliche Treiben gerade durch die Hypothekenhingabe ermöglicht wird, ist nicht zu beantworten; solange die Zinsen tatsächlich gezahlt werden, fließt eine Kapitalquelle, versiegt sie, weil das Zivilrecht ihr den erforderlich werdenden Schutz versagt, so bleibt auch die Steuer unerhoben. Anders scheint mir der Fall der Bordellmiete zu beantworten zu sein. Es ist widersinnig, daß der Bordellwirt mit seinen Einnahmen soweit steuerpflichtig sein soll, als sie als Einkommen aus Grundvermögen zurechtgemacht werden können, während sie nicht steuerpflichtig sind, soweit sie sein Gewerbe betreffen. Diesen Unterschied gibt es eben gar nicht. Der Bordellwirt vermietet an Dirnen, lebt von deren Tätigkeit. Zur Konstruktion eines Jahresmietwerts ist kein Platz, da er ja tatsächlich Mieten vereinnahmt. Hängen die aber zu eng mit dem Tun und Treiben in den vermieteten Räumen zusammen, um als solche angerechnet werden zu können, so kann man sich auch nicht keusch, wie es das Kammergericht tut, auf fingierte Mieter zurückziehen und müßte also die Steuerpflicht allgemein verneinen.

Die ganze Unklarheit bei der Einkommensteuer stammt aber

lediglich aus dem unvollkommenen Einkommensbegriff, der dem preußischen Einkommensgesetz zugrunde liegt. Das Einkommen ist etwas anderes als der zusammengesetzte Ertrag verschiedener Betätigungen und Besitztümer. Es stellt vielmehr wirtschaftlich das dar, was in einem bestimmten Zeitabschnitt zum Vermögen hinzukommt, sei es nun, daß es zum Lebensunterhalt, zur Befriedigung irgendwelcher Bedürfnisse, oder zur Ersparung, zur Kapitalsvermehrung verwendet wird. Auf die Quelle kommt es nicht an, nur auf die Tatsache, daß Geld und Geldwert eingekommen ist. Von diesem Einkommensbegriff³² geht bekanntlich das neue Reichseinkommenssteuergesetz aus. Hier muß jede kritische Würdigung der Quelle wegfallen. § 5 des Gesetzes sagt es ausdrücklich, indem alle Einnahmen für steuerpflichtig erklärt werden, „ohne Rücksicht darauf, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Einkünfte handelt oder aus welchem rechtlichen oder tatsächlichen Grunde sie dem Steuerpflichtigen zugeflossen sind.“ Es führen aber nicht nur Gewerbe und Arbeit, sondern auch Spiel und Unsittlichkeit zu Einkünften. Für die Leistungsfähigkeit des einzelnen macht es keinen Unterschied, ob er das gleiche Einkommen durch treue Pflichterfüllung oder durch Schiebung mit beschlagnahmten Waren oder durch Ausnützung des Leichtsinnes anderer oder selbst durch Verbrechen erwirbt. Ein Grund, die Kokotte, der ihre Unvoreingenommenheit reiche Einkünfte zuführt, steuerfrei zu lassen, ist auch wirklich nicht einzusehen. Der Staat verletzt nicht die Heiligkeit des Rechts, wenn er der Tatsache Rechnung trägt, daß Einkommen auch ohne ehrliche Arbeit erzielt werden kann. Das Recht fordert bei der Besteuerung vor allem Gleichmäßigkeit und dieser Grundsatz wird geradezu verletzt, wenn der ehrlich Arbeitende besteuert wird, der von den Schäden der Gesellschaftsverfassung Lebende nicht. Man kann

³² Dem sog. SCHANZschen Einkommensbegriff (Finanzarchiv 1896 S. 1 ff.), vgl. die Begründung (Drucksachen der Nationalversammlung Nr. 1624) S. 17 ff.

bei der Dirne eine Steuerfreiheit auch nicht aus § 12 Nr. 1 herleiten, denn es handelt sich nicht um Geschenke, das Vereinnahmte beruht nicht auf der Freigebigkeit des andern, sondern stellt sich als Gegenleistung dar. Nicht anders liegt es bei der ausgehaltenen Frau. Daneben können selbstverständlich auch Geschenke in Betracht kommen, die aber dann der Schenkungssteuer³³ unterliegen oder doch nach den Vorschriften des Erbschaftsteuergesetzes über Schenkungen — sie können eine Anstandspflicht erfüllen — zu beurteilen sind. Für den Bordellbetrieb stellt § 5 die Sache völlig klar. Es liegt weder Einkommen aus Gewerbebetrieb noch solches aus Grundvermögen, sondern eben „sonstiges“ Einkommen vor. Die Schwierigkeit kann auf diesen heiklen Gebieten nur bei der Feststellung der Höhe liegen. Hier müssen aber Schätzungen dazu führen, daß auch die Drohen der menschlichen Gesellschaft für die Bedürfnisse der Allgemeinheit, ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend, beitragen.

Daß endlich bei Vermögenssteuern keine Rücksicht darauf zu nehmen ist, wodurch das Vermögen erworben ist, braucht nicht näher dargelegt zu werden. Auch bei der Schätzung des Vermögens können nur Gesichtspunkte in Betracht kommen, die den Verkehrsanschauungen entnommen sind. Es ist daher m. E. — wie schon bei Behandlung der Grunderwerbsteuer erörtert wurde — ein Bordellgrundstück so einzuschätzen, wie es dem für das Grundstück in dem für ein Grundstück dieser Art bestehenden Kreise der Kauflustigen erzielbaren Preise entspricht.

Für Vermögenszuwachssteuern³³ müssen dieselben Grundsätze wie für die Einkommens- und Vermögenssteuern gelten.

Die Prüfung des aus allgemeinen Erwägungen abgeleiteten Grundsatzes über die Steuerpflicht auch verbotswidriger oder unsittlicher Rechtsgeschäfte und Einnahmequellen für die einzelnen Steuergebiete hat sonach keine Widersprüche ergeben. Wo die

³³ S. auch Anm. 20 a.

Gesetze ausdrücklich an bestimmte Rechtsbegriffe anknüpfen, wie Gewerbe oder freier Beruf, findet die Steuerpflicht selbstverständlich da ihre Grenze, wo es sich um Betätigungen handelt, die nicht unter diese Rechtsbegriffe unterzubringen sind. Im übrigen mag die Untersuchung als ein Beitrag zu dem großen Fragenkomplex des Verhältnisses des öffentlichen zum Zivilrecht gelten. Beide Gebiete stehen nicht unter den gleichen Grundsätzen. Was auf dem einen Gebiete sich als eine ideale Forderung ergibt und anerkannt ist, müßte, auf das andere Geleis kritiklos übertragen, gerade zur Gefährdung der Ideale im Recht führen.

Verfassungsmäßigkeit der vereinfachten Gesetzgebung.

Von
FRITZ POETZSCH.

I.

Nachdem bereits das Ermächtigungsgesetz zur Durchführung der Waffenstillstandsbedingungen vom 6. März 1919 (RGBl. S. 286) erlassen worden war¹, legte die Reichsregierung der Nationalversammlung „den Entwurf eines Gesetzes über die Ermächtigung der Reichsregierung zum Erlasse von Verordnungen“ vor (Drucks. d. Nat.-Vers. Nr. 239). Nach diesem Entwurf sollte die Reichsregierung ermächtigt werden, während der Tagung der Nationalversammlung mit Zustimmung des Staatsausschusses und eines Ausschusses der Nationalversammlung „diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, die sich zur Regelung des Uebergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft oder aus dringenden sonstigen Anlässen als notwendig erweisen“. In der Begründung wurde gesagt, die Ueberführung der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft mache den Erlaß zahlreicher Anordnungen erforderlich, welche gesetzliche Be-

¹ Für die staatsrechtliche Untersuchung, ob die gesetzgeberische Praxis für derartig weitgehende Ermächtigungen den Erlaß gewöhnlicher Gesetze für genügend ansieht oder ein Verfassungsgesetz fordert, scheidet das von der Nationalversammlung noch in dieser ihrer Eigenschaft verabschiedete Gesetz aus. Es kann jedenfalls als Verfassungsgesetz gelten.

stimmungen, insbesondere auch solche, die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 4. August 1914 erlassen worden seien, abänderten, oder die sonst der Gesetzeskraft bedurften. Es sei ausgeschlossen, in allen diesen Fällen den geordneten Weg der Gesetzgebung zu beschreiten und die Nationalversammlung bei den ihr obliegenden großen Aufgaben mit einer Fülle kleiner, aber dringlicher Gesetzesvorlagen (sic!) zu belasten. Bei der Beratung im Plenum stellte der Reichsminister PREUSS die erbetene Ermächtigung einem von der Reichsregierung nicht begehrten allgemeinen Notverordnungsgesetze gegenüber, sie damit als eine Art spezielles Notverordnungsrecht kennzeichnend. Der demokratische Redner, welcher später zum Berichterstatter bestellt wurde, betonte wiederholt, daß mit dieser Ermächtigung die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und Grundlagen durchbrochen würden², und nur eine wirklich zwingende Dringlichkeit dazu führen solle, „diese Durchbrechung der ordnungsmäßigen Gesetzgebung vorzunehmen“. Der Ausschuß für Volkswirtschaft, dem der Entwurf überwiesen wurde³, nahm an ihm mehrere Änderungen vor — vgl. Drucks. Nat.-Vers. Nr. 271. — Er beseitigte die Generalklausel, auf Grund deren die Regierung ermächtigt worden wäre, ganz allgemein aus jedem dringlichen Anlaß eine Verordnung mit Gesetzeskraft zu erlassen, und verlangte, daß nicht nur die der Nationalversammlung vorzulegenden einzelnen Verordnungen auf deren Verlangen aufzuheben seien, sondern daß auch das an sich für die Dauer der Nationalversammlung beschlossene Ermächtigungsgesetz selbst außer Kraft gesetzt werden müsse, wenn es die Nationalversammlung schon früher verlange. Schließlich nahm der Ausschuß eine Veränderung vor, welche für die Frage, wie die verfassunggebende

² Sten. Ber. S. 1008 C D u. 1009 B.

³ Beraten wurde der Entwurf im Plenum in 1. Lesung in der 36. Sitzung der Nat.-Vers. Sten. Ber. S. 1007 ff. und in 2. u. 3. Lesung in der 38. Sitzung, S. 1062.

Nationalversammlung das Verhältnis von „Gesetz“ und „Verordnung“ beurteilte, besonders beachtlich ist. Er änderte die Ueberschrift und setzte an die Stelle von „Entwurf eines Gesetzes über die Ermächtigung der Reichsregierung zum Erlasse von Verordnungen“ die Fassung: „Entwurf eines Gesetzes über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Uebergangswirtschaft“. Nach diesen Beschlüssen des Ausschusses wurde das Gesetz in der Vollversammlung sowie vom Staaten-ausschuß — § 216 seiner Niederschriften — angenommen und unter dem 17. April 1919 vom Reichspräsidenten ausgefertigt (RGBl. 19 S. 394). Die neue Ueberschrift brachte deutlich zum Ausdruck, daß neben das durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 (RGBl. 19 S. 169) geregelte Gesetzgebungsverfahren noch ein besonderes Verfahren der Gesetzgebung treten sollte. Wie das provisorische Grundgesetz, war das Ermächtigungsgesetz ein Verfassungsgesetz, für dessen Annahme in der Nationalversammlung die einfache Mehrheit genügte. Als solches blieb es auch nach Verkündung der Reichsverfassung in Kraft, da es durch Art. 178 Abs. 1 nicht ausdrücklich, wie die Verfassung vom 16. April 1871 und das Gesetz vom 10. Februar 1919, aufgehoben wurde. Auch die allgemeine Bestimmung in Art. 178 Abs. 2, daß die übrigen Gesetze nur in Kraft bleiben, soweit ihnen die Verfassung nicht entgegensteht, war nicht hinderlich, da es sich bei dem nur für die Dauer der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze von vornherein um eine Ausnahme und Uebergangsbestimmung handelte, die schon bei ihrem Inkrafttreten nur neben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gedacht war. Es war höchstens ein redaktionelles Versehen, daß die Weitergeltung in den Uebergangs- und Schlußbestimmungen nicht besonders klargestellt wurde. Unzulässig war es dagegen, daß noch nach Auflösung der Nationalversammlung auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 17. April 1919 Verordnungen verkündet wurden.

Nach Außerkrafttreten des Gesetzes vom 17. April 1919 bedurfte es, um gesetzgeberische Maßnahmen in einem abgekürzten Gesetze zu ermöglichen, eines neuen Verfassungsgesetzes. Die Reichsregierung machte am 18. Juni 1920 dem Reichsrat eine neue Vorlage — Drucks. d. R. Nr. 196 —, die sich entsprechend dem früheren Beschlusse der Nationalversammlung von vornherein als „Entwurf eines Gesetzes über die⁴ vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Uebergangswirtschaft“ bezeichnete. Der Reichsrat stimmte nach Vornahme einiger Aenderungen zu und beschloß in seiner Sitzung vom 1. Juli 1920 einstimmig „daß dieses Gesetz als verfassungsänderndes zu erachten sei“ — Niederschrift des Reichsrats 1920 § 680 —. Im Reichstage⁵ wurde die Frage, ob das Gesetz verfassungsändernd sei, offen gelassen. Seine Annahme erfolgte aber, wie ausdrücklich festgestellt wurde, mit der verfassungsändernden Mehrheit, so daß seine Rechtsbeständigkeit als verfassungsänderndes Gesetz außer Zweifel steht. Die unabhängigen Sozialdemokraten stimmten dagegen. „Es kann nicht angehen, daß, nachdem nun bald zwei Jahre nach Beendigung des Krieges verflossen sind, jetzt noch einer Kommission so weitgehende Befugnisse übertragen werden und in der Dunkelkammer einer Kommission über Dinge beschlossen wird, die von der größten Tragweite sind. Wir verlangen, daß alle diese wichtigen Sachen im Plenum des Reichstages ihre Erörterung und Erledigung finden und stimmen deshalb gegen dieses Gesetz.“ (Erklärung bei der 1. Lesung.) „Wir sehen in dieser Art Gesetzgebung eine Verletzung der Rechte des Reichstags und der Rechte des Volkes. Das Volk hat ein Recht darauf, daß die Gesetzgebung unter voller Kontrolle der Oeffentlichkeit stattfindet. weil durch die Veröffentlichung der Gesetzentwürfe die Bevölkerung

⁴ Im Gesetz vom 17. 4. 19 war der unbestimmte Artikel „eine“ gewählt worden.

⁵ 1. Lesung in der 9. Sitzung am 6. 7. 20. Sten. Ber. S. 250. 2. und 3. Lesung in der 14. Sitzung am 30. 7. 20. Sten. Ber. S. 461 ff.

Gelegenheit erhält, gegen die Gesetze Einspruch zu erheben, mindestens aber das Petitionsrecht geltend zu machen.“ (Erklärung bei der 3. Lesung.) Das am 3. August 1920 (RGBl. S. 1493) ausgefertigte Gesetz trat nach der in ihm selbst enthaltenen zeitlichen Begrenzung bereits am 1. November 1920 wieder außer Kraft.

Da die Reichsregierung auch jetzt noch nicht glaubte, die Ermächtigung zu einem abgekürzten gesetzgeberischen Verfahren entbehren zu können, legte sie am 30. Okt. 1920 dem Reichsrat erneut einen Entwurf vor — Drucks. Nr. 284 —, bezeichnete ihn aber, um die verfassungsmäßigen Bedenken abzuschwächen, dieses Mal wieder wie bei der 1. Vorlage an die Nationalversammlung als „Entwurf eines Gesetzes über den Erlaß von Verordnungen für die Zwecke der Uebergangswirtschaft“. Der Reichsrat blieb gleichwohl bei seiner Auffassung, daß es sich um ein Verfassungsgesetz handle. In der beim Reichstage eingebrachten Vorlage — Drucks. Nr. 864 — wurde die gegensätzliche Auffassung zwischen Reichsrat und Reichsregierung gemäß Artikel 69 der Reichsverfassung in der Begründung dargelegt. Im Reichstage wurde die Frage der Verfassungsmäßigkeit im Rechtsausschuß, an den der Entwurf nach einer 1. Lesung überwiesen worden war — Drucks. Nr. 1148 — und bei der 2. Beratung in der Vollversammlung erörtert. Der Berichterstatter führte aus⁶, daß sich auch im Ausschusse Zweifel wegen der Verfassungsmäßigkeit ergeben hätten. Während ein Teil auf dem Standpunkte gestanden habe, „daß es sich bei diesem Gesetze um eine Delegation von Rechten an einen besonderen Ausschusse handelt, die nach der Verfassung dem Reichstage selbst zustehen, daß also eine Rechtsmaterie der rechtmäßigen Gesetzgebung entzogen werde, war ein anderer Teil des Rechtsausschusses der Meinung, daß es sich dabei nur um die Uebertragung des Rechts an einen Ausschusse handele, die erforderlichen Rechts-

⁶ Sten. Ber. 50. Sitzung S. 1854 D

verordnungen zu treffen, und daß es sich dabei nicht darum handle, wirkliche gesetzgeberische Akte auszuüben, die nach der Verfassung allein dem Reichstag zustehen“. Der Rechtsausschuß stehe auf dem Standpunkte, „daß es sich mit Rücksicht auf die Zweifel empfehle, daß das Gesetz durch die in der Verfassung vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit jedenfalls gedeckt wird“⁷. In der Beratung wurde die Verfassungsmäßigkeit erneut von verschiedenen Seiten, insbesondere von der oppositionellen Linken in Zweifel gezogen. Es wurde auf die Gefahr hingewiesen, daß eine der Regierung gefügige Reichstagsmehrheit in politisch stürmischen Zeiten auch einmal den Erlaß rein politischer Gesetze einer Kommission überweisen könne und daß die Uebertragung der Gesetzgebung an einen Ausschuß bei wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfen von grundlegender Bedeutung auch gegen die verfassungsmäßigen Rechte des Reichswirtschaftsrates verstoße⁸. Schließlich ist das Gesetz mit der verfassungsändernden Mehrheit angenommen worden (vgl. Sten. Ber. d. Sitzung v. 2. Febr. 21 S. 2325 B).

II.

Die Untersuchung, ob die neuen Ermächtigungsgesetze als verfassungsändernde Gesetze erlassen werden müssen⁹, kann ebenso vom Gesetzesbegriff der neuen Verfassung, wie von der Regelung ihres Ordnungsrechtes aus geführt werden. Geht man vom Gesetzesbegriff aus, so handelt es sich zunächst darum, ob in Artikel 6³, Absatz 2 der Reichsverfassung: „Die Gesetze werden vom Reichstage beschlossen“, wie überhaupt im ganzen 5. Abschnitt der Reichsverfassung, lediglich der formelle Gesetzesbegriff

⁷ Vgl. hierzu die Bemerkung des Abgeordneten WALDSTEIN, wonach alle Parteien und auch die Regierung einig waren, daß das Gesetz nur in Form eines verfassungsändernden Gesetzes verabschiedet werden solle. Sten. Ber. S. 1857 C u. D.

⁸ Sten. Ber. S. 1856 D ff.

⁹ Vgl. POETZSCH, Handausgabe der Reichsverfassung. 2. neubearbeitete Auflage 1921, S. 128.

gebraucht ist, oder ob nicht das, was hier als Gesetz bezeichnet wird, noch einer näheren inhaltlichen Bestimmung unterliegt. Würde Gesetz lediglich im formellen Sinne zu verstehen sein, so wäre aus den Vorschriften des 5. Abschnittes zwar zu folgern, daß alle normierenden Willensakte des Reiches, die in dem hier festgelegten Verfahren zustande kommen, die bindende Kraft haben, die nach der Gewohnheit aller Rechtsstaaten Gesetzen zukommt. Es wäre aber hierdurch noch nicht ausgesprochen, daß bestimmte Regelungen des Gemeinschaftslebens nur in diesem Verfahren erfolgen dürfen. Neben den ordentlichen Gesetzgebungsverfahren könnte ohne Verstoß gegen die Verfassung, also jedenfalls durch die gewöhnliche Gesetzgebung, ein anderes Verfahren eingeführt werden. Ist der Begriff des Gesetzes dagegen auch seinem Inhalte nach in gewisser Beziehung festgestellt, so ist es ausgeschlossen, daß Willensakte vom gleichen Inhalte ohne Ermächtigung durch besonderes Verfassungsgesetz in einem anderen Verfahren erlassen werden. Die Entscheidung in dieser grundlegenden Frage kann nur aus der geschichtlichen Entwicklung und den großen Zusammenhängen und Zweckbestimmungen der Verfassung gewonnen werden. Aus ihnen ergibt sich, daß dem Gesetzesbegriff auch eine inhaltliche Bestimmung gegeben sein muß. Bereits beim Uebergange zum konstitutionellen Staate sollte dem Volke eine Gewähr gegeben werden, daß bestimmte, sein Leben normierende Willensakte nur noch mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden dürften und jedes andere Verfahren für sie ausgeschlossen sei („Vorbehalt des Gesetzes“). Deshalb wurden in die Verfassungen die Sätze aufgenommen, die, wie in Artikel 62 der alten preußischen Verfassung¹⁰, bestimmten, daß die gesetzgebende

¹⁰ Gegen ARNDT betreffend JELLINEK in „Gesetz und Verordnung“. Freiburg 1887, S. 373, Anm. 12: „Allein seine Deduktion steht und fällt mit dem Satze, daß Art. 62 der Preuß. Verf. Urk. unter „Gesetzen“ nicht materielle, sondern formelle Gesetze versteht, daß nur soweit ausdrücklich der Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben sei, dieser einzutreten habe, was der ganzen Entwicklungsgeschichte des konstitutionellen Staates von Grund

Gewalt gemeinschaftlich durch den König und die Kammern ausgeübt werde. Nachdem die Verfassungen einmal diesen Grundsatz aufgestellt hatten, war es nicht nur der königlichen Gewalt, sondern auch der gewöhnlichen Gesetzgebung verwehrt, einen anderen Weg aufzumachen. Strittig konnte nur bleiben, ob nun alle normierenden Willensakte des Staates, für die die Verfassung nicht etwas anderes ausdrücklich zugelassen hatte, wegen des allgemeinen, im Interesse des Volkes geforderten Sicherungszweckes jenem Gesetzgebungsverfahren unterworfen seien, oder ob nicht doch gewisse Regelungen freiblieben, für deren Entstehung die gewöhnliche Gesetzgebung Bestimmungen treffen durfte. Es ist bekannt, daß eine Ueberspannung der konstitutionellen Theorie dies verneint und gefordert hat, daß jede Rechtsnorm den verfassungsmäßigen Weg der Gesetzgebung gehen müsse¹¹. Die deutsche Praxis und Staatsrechtslehre ist in dieses Extrem nicht verfallen, hat vielmehr anerkannt, daß Art. 62 der alten preuß. Verfassung und Art. 5 der RV. der speziellen Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsnormen nicht entgegenstehe, soweit es sich um Ausführung und Ergänzung der durch Gesetz bereits geregelten Gebiete handelt. Am konstitutionellen Sicherungsgedanken ist aber festgehalten worden, soweit die selbständige und grundsätzliche Regelung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse in Betracht kam. Weil diese nur im ordentlichen Gesetzgebungs-

auf widerstreitet.“ Eingehend behandelt diese Frage RICHARD THOMA in „der Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht“ in der Festgabe für OTTO MAYER 1916.

¹¹ JELLINEK a. a. O., S. 333: „Seit den ersten Anfängen der konstitutionellen Theorie ist wiederholt die Behauptung aufgestellt worden, daß eine in die Kompetenz der Gesetzgebung fallende Angelegenheit nicht nur auf dem Wege eines Gesetzes, sondern ausschließlich durch ein Gesetz erledigt werden müsse. Jede Delegation der Gesetzgebung sei prinzipiell ausgeschlossen, jedenfalls aber dann, wenn ausdrücklich die Normierung bestimmter Materien durch Gesetz verfassungsmäßig vorgeschrieben ist (hierzu Literatur). Dieser Lehre fehlt nicht nur jede juristische Basis, sondern die Praxis aller Staaten spricht dagegen.“

wege vorgenommen werden durfte¹², behielt der Gesetzesbegriff in den angezogenen Artikeln stets auch eine inhaltliche Bestimmung¹³.

Hinter die konstitutionelle Theorie hat die neue Verfassung keinesfalls zurückgehen wollen. Es ist vielmehr daran festzuhalten, daß die selbständige, an die Schranken bestehender Gesetze nicht gebundene Regelung unserer Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen, wie sie durch die Ermächtigungsgesetze ermöglicht werden soll, unter den Gesetzesbegriff des 5. Abschnittes der Reichsverfassung fällt, und deshalb der verfassungsmäßigen Beschlußfassung durch die Vollversammlung des Reichstages und dem übrigen im 5. Abschnitt geregelten Verfahren unterliegt. Es kommt dabei nicht auf die Art des einzelnen Normsatzes an, welcher in gleicher Weise in einem Gesetz oder in einer Verordnung enthalten sein kann; sondern maßgebend ist die Freiheit, mit der eine beliebige Anzahl von Normsätzen, ohne daß eine Beschränkung auf ein bestimmtes, bereits grundsätzlich geregeltes Rechtsgebiet vorgezeichnet ist, erlassen werden soll. Mit Recht hat neuerdings JAKOBI in seiner sehr beachtlichen Arbeit über das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918¹⁴ ausgeführt: „Wenn der Gesetzgeber seine Macht auf andere Stellen überträgt, so liegt es in der Idee des Rechtsstaates, daß die „Delegation der gesetzgebenden Gewalt“ auf den einzelnen Fall zugeschnitten wird — sog. besonders ermächtigte Verordnungen. Zu allgemeinen, d. h. im voraus eine größere Gruppe von Fällen umfassende Delegationen der gesetzgebenden Gewalt, wird der

¹² Ueber das Verhältnis zum Notverordnungsrechte siehe unten. Das Notverordnungsrecht, auf Grund dessen gesetzesvertretende Verordnungen, d. h. Verordnungen, welche den Gesetzen völlig gleichstehen, erlassen werden können, muß deshalb unmittelbar auf einem Verfassungssatze beruhen.

¹³ Das Ermächtigungsgesetz vom 4. 8. 14 hat hieran nichts geändert. Es hat als Verfassungsgesetz einen Ausnahmeweg eröffnet, der vom Standpunkte des Verfassungsrechtes dem in Art. 5 der R.V. geregelten Verfahren gleichwertig war.

¹⁴ Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 39, S. 274.

Gesetzgeber nur mit großer Vorsicht vorschreiten dürfen, will er nicht den Sinn des Rechtsstaates verkehren und seine Grundlage untergraben.“ Wir dürfen davon ausgehen, daß in unserer neuen Verfassung dieser Sinn des Rechtsstaates nicht verkehrt worden ist. Was hätte es für einen Sinn gehabt, in der Verfassung so eingehende und mit großer Peinlichkeit ausgestattete Garantien des Gesetzgebungsverfahrens zu geben, wenn die einfache Mehrheit durch ein gewöhnliches Gesetz sie wieder außer Kraft setzen und unter dem Namen von Rechtsverordnungen die grundlegendsten Gesetze bald in diesem und bald in jenem Verfahren erlassen könnte! Dann ließe ja der ganze 5. Abschnitt der Reichsverfassung auf eine große Täuschung hinaus. Wären die Volksvertretungen im monarchischen Staate durch die Verfassung nicht auch dem Volke gegenüber zur Gesetzgebung verpflichtet gewesen, so wäre hier allenfalls noch die Konstruktion übrig geblieben, daß bei ihrem Verzicht auf Mitwirkung die alte omnipotente monarchische Staatsgewalt in einem völlig freien Verordnungsrechte wieder auflebte. Im parlamentarischen Staate kann von einem ähnlichen Verzicht zugunsten der Regierung, die nichts anderes als den geschäftsführenden Ausschuß der Mehrheit für die Exekutive darstellt, unter keinen Umständen noch die Rede sein. Das Volk verlangt, daß seine Vertretung im Reichstage die Gesetze beschließt. Das ist durch Art. 5 in Verbindung mit Art. 68 ff. der RV. solange unverzichtbar festgelegt, bis nicht ein verfassungsänderndes Gesetz die Ausnahme ermöglicht. Die parlamentarische Mehrheit, welche die Regierung stellt, ist zwar die stärkste Gewalt geworden, sie soll aber keine diktatorische Stellung haben. Diese würde sie aber sofort erreichen, wenn sie an Stelle der Vollversammlung, in welcher der Minderheit schon wegen des Gehörs, welches die Verhandlungen in der Öffentlichkeit finden, niemals jeder Einfluß entzogen werden kann, einen ihr willfährigen Ausschuß setzen könnte. Man denke an die Gefahren, die sich ergeben, wenn das, was bisher durch die Ermächtigungsgesetze

auf wirtschaftlichem Gebiete erstrebt worden ist, auf das politische Gebiet übertragen wird. Bei der verfassungsmäßigen Festlegung des Gesetzgebungsverfahrens handelt es sich auch nicht bloß um die Sicherung der Volksrechte, sondern bei der Aufnahme des föderativen Prinzips und der Anerkennung des wirtschaftlichen Rätegedankens in der Reichsverfassung ebenso um die für die Rechte des Reichsrates und des Reichswirtschaftsrates gegebenen verfassungsmäßigen Garantien. Der Bundesrat bei seiner überragenden Stellung als oberste Regierung brauchte diese nicht. Sie würden wertlos sein, wenn die einfache Reichstagsmehrheit sie jederzeit aufheben könnte, und der Reichsrat zu seinem Schutze nur auf das Einspruchsverfahren angewiesen bliebe.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man von der Regelung des Ordnungsrechts in der Reichsverfassung ausgeht. Wohl in der Annahme, daß das Ermächtigungsgesetz vom 17. April 1919 nur als gewöhnliches Reichsgesetz, nicht als Verfassungsgesetz, anzusprechen sei, hat als erster TRIEPEL¹⁵ Zweifel über seine Rechtsbeständigkeit geäußert: „Um etwas ganz anderes handelt es sich aber, wenn ein Gesetz für einen oder mehrere künftige Fälle oder für einen generell bestimmten Kreis von Gegenständen einen Gesetzgebungsweg vorschreibt oder gestattet, der gegenüber dem von der Verfassung vorgezeichneten eine Erleichterung darstellt. Eine solche Maßnahme bedeutet unzweifelhaft eine Aenderung der Verfassung, ist also unzulässig, wenn sie nicht in der Form der Verfassungsänderung geschieht. Es geht also nicht an, daß ein einfaches Gesetz bestimmt, es genüge, wenn ein Gesetz über gewisse Angelegenheiten nur von einem Ausschusse statt vom Plenum des Reichstags beschlossen werde, oder es sollten gewisse Gesetze ohne Wahrung der für einen Einspruch des Reichsrates oder für die Anrufung des Volks vorgesehenen Fristen verkündet werden.“ Trotzdem kommt TRIEPEL schließlich dazu, die Rechtsbeständigkeit des Ermächtigungsgesetzes an-

¹⁵ Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 39, S. 467.

zuerkennen: „Sieht man näher zu, so erkennt man, daß das Gesetz nicht eine Delegation der Rechte der Nationalversammlung auf den Ausschuß, sondern eine Delegation des Rechts zum Erlasse von Rechtsnormen auf die Reichsregierung ausspricht, die mit Genehmigung des Ausschusses von der erhaltenen Befugnis Gebrauch zu machen hat. Es ist also nichts anderes als die Delegation eines Rechts zum Erlasse von Rechtsverordnungen. Eine solche Delegation kann aber durch einfaches Gesetz unter der Herrschaft der neuen Reichsverfassung ebenso vorgenommen werden, wie sie unter der Herrschaft der alten zulässig und durchaus üblich war.“ Das, was nicht geht, solange man es Gesetz nennt, soll möglich sein, wenn man es Rechtsverordnung heißt. Der Name tut Wunder. TRIEPEL sieht das Entscheidende darin, daß die Delegation in Wirklichkeit an die Regierung und nicht an den Ausschuß erfolge. Die Delegation an die Regierung wäre möglich, an den Ausschuß nicht. Bei der Uebertragung an den Ausschuß würde es nach seiner Meinung eine unzulässige Uebertragung der gesetzgebenden Gewalt sein. Bei der Uebertragung an die Regierung kann es als Delegation eines Rechts zum Erlasse von Rechtsverordnungen durchgehen. In dieser Beweisführung¹⁶ ist meines Erachtens nur zutreffend, daß auch nach der

¹⁶ Sie geht wohl auf die Annahme zurück, daß der Ausschuß nicht Träger des an sich durch gewöhnliches Reichsgesetz zu ermöglichenden Verordnungsrechts sein könne. Es kommt deshalb anscheinend nur auf die Klarstellung an, daß die Regierung zulässiger Träger des Verordnungsrechts ist. Die Frage, wer Träger des Verordnungsrechts sein kann, wird indessen hier besser ganz ausgeschaltet. Nach meiner Ansicht ist es wohl möglich, daß die Gesetzgebung gelegentlich einen ihrer Ausschüsse zum Träger eines Verordnungsrechts macht. Man denke an den Ueberwachungs- oder Untersuchungsausschuß. Es kommt hier nicht darauf an, wer Träger des Verordnungsrechts ist, sondern allein, welchen Umfang es haben darf. Dadurch, daß auch ein Ausschuß Träger des Verordnungsrechts werden kann, würde aber natürlich die Gefahr der Aufhebung des verfassungsmäßigen Rechtswegs der Gesetzgebung verstärkt, wenn man das Verordnungsrecht im vollen Umfang der Gesetzgebung zuließe.

neuen Reichsverfassung die Gesetzgebung das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen delegieren kann. Insoweit ist die Berufung auf das alte Reichsrecht und die angezogenen Ausführungen von LABAND, JELLINEK und MEYER-ANSCHÜTZ (vgl. a. a. O. S. 470 Anm. 17) gerechtfertigt. Die neue Reichsverfassung hat die Befugnis zum Erlaß der Rechtsverordnungen¹⁷ nicht ausdrücklich geregelt. Daß sie aber gegeben sein soll, zeigt die Entstehungsgeschichte. In dem an den Staatsenausschuß gelangten Entwurf vom 17. Februar 1919 — Drucks. Nr. 4 — ebenso wie in der der Nationalversammlung gemachten Vorlage lautete Art. 13: „Die Reichsregierung erläßt die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen“ und Art. 27 Abs. 1 bestimmte ergänzend: „Die Reichsregierung bedarf zum Erlasse von Ausführungsverordnungen der Zustimmung des Reichsrates“. Unter den Ausführungsverordnungen des Art. 13 verstand die Reichsregierung, wie sie schon im Staatsenausschusse erklärt hatte, die Rechtsverordnungen. Zur Erläuterung des Art. 13 legte sie dem Verfassungsausschuß eine besondere schriftliche Erklärung vor — vgl. Drucks. Nr. 20 d. Verf.Aussch. — Hierin heißt es: „Rechtsverordnungen sind ihrem Wesen nach Teile der öffentlichen Rechtsordnung; sie enthalten gemeinverbindliche Vorschriften und stehen daher inhaltlich den Gesetzen gleich. Da der Inhalt der Rechtsverordnungen dem Bereiche der Aufgaben angehört, zu deren Lösung die Volksvertretung berufen ist, so setzt die Gültigkeit der Rechtsverordnung voraus, daß die Volksvertretung im Gesetzeswege bestimmt hat, in welchem Umfange sie den Erlaß der ihr zustehenden Anordnungen auf andere Stellen überträgt und welche Stelle hierfür zuständig sein soll. Erstere Bestimmung kann nur für jede Regelung eines Rechtsgebietes, d. i. für ein einzelnes Gesetz getroffen werden. Letztere will Art. 13 allgemein regeln“. Der Verfassungsausschuß¹⁸ nahm im

¹⁷ Spezialfälle siehe in Art. 88 u. 91 der RV.

¹⁸ Vgl. 4. 5. 9. 17 und 38. Sitzung.

bewußten Gegensatz zum Entwurfe die Regelung der Rechtsverordnungen nicht in die Verfassung auf. Er faßte Art. 13 und Art. 27 zu einem Artikel, jetzt Artikel 77, zusammen und regelte in ihm nur das Recht zum Erlaß „der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften“. Man war sich aber einig, daß die aus der Verfassung herausgelassenen Rechtsverordnungen doch auf Grund besonderer, durch ein Gesetz erteilter Ermächtigung erlassen werden könnten. Nur mußte man natürlich dabei von der Voraussetzung ausgehen, daß es sich um ausführende Verordnungen handle. Dies allein entsprach dem Wortlaut des Entwurfs, welcher Ausführungsverordnungen gleich Rechtsverordnungen gesetzt hatte, sowie den Erklärungen der Regierung, welche diese Gleichstellung von Ausführungsverordnungen und Rechtsverordnungen geltend gemacht und in der angezogenen Drucksache Nr. 20 dargelegt hatte, daß die Bestimmung, in welchem Umfange die Volksvertretung den Erlaß von ihr zustehenden Anordnungen auf andere Stellen übertrage, „nur für jede Regelung eines Rechtsgebiets, d. i. für ein einzelnes Gesetz, getroffen werden könne“. Wie sehr man dabei glaubte, im Einklang mit dem alten Staatsrechte zu sein, geht aus einer Bemerkung des Reichsministers PREUSS hervor: „Ich kam von der Wissenschaft zum Amte und wollte mich hier an den wissenschaftlichen Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen halten. Darauf sagten mir die Herren, die sich auf die langjährige Staatspraxis beriefen, diese Unterscheidung sei in der Staatspraxis nicht üblich. Man habe nie anders operiert als mit Ausführungsverordnungen und damit seien die Rechtsverordnungen gemeint.“ Es ist also zwar zutreffend, daß auch nach der neuen Verfassung die Gesetze zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigen können, solange es sich um ausführende Verordnungen handelt. Man wird auch den Begriff der ausführenden Verordnung hier nicht zu eng zu nehmen brauchen, sondern noch die sogenannten Ergänzungsverordnungen mit darunter verstehen

dürfen. Es ist aber, und hierauf kommt es allein bei der Beurteilung der behandelten Ermächtigungsgesetze an, weder der Reichsverfassung selbst noch ihrer Vorgeschichte zu entnehmen, daß ein gewöhnliches Reichsgesetz irgendeine Stelle ermächtigen könne, unter der Bezeichnung von Rechtsverordnungen auch eine beliebig große Anzahl von Normen zu erlassen, die, an die Schranken der bestehenden Gesetze nicht gebunden, diese abändern und aufheben und eine völlig neue Regelung auf allen möglichen Lebensgebieten herbeiführen könnten. Es würde bei dem grundsätzlichen Unterschied, der das alte von dem neuen Staatsrechte unterscheidet, nicht genügen, wenn man sich hiergegen auf Rechtsauffassungen beziehen könnte, die unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung groß geworden sind. Dabei fällt ganz besonders ins Gewicht, daß auf dem hier behandelten Gebiete der Unterschied zwischen Verfassungsgesetz und gewöhnlichem Gesetze nach der alten Reichsverfassung kaum eine Rolle spielte. Viele Gesetze, die eine weitgehende Delegation enthalten, sind offenbar im Bundesrate mit mehr als 14 Stimmen angenommen worden, scheiden also für weitere Schlußfolgerungen aus. Ich kann aber auch den von TRIEPEL angezogenen Stellen bei LABAND, JELLINEK und MEYER-ANSCHÜTZ nicht entnehmen, daß sie eine so weitgehende Ermächtigung für die gewöhnliche Gesetzgebung in Anspruch genommen haben, wie sie in den neuen Ermächtigungsgesetzen enthalten sind. LABAND sagt ¹⁹: „Ist hiernach daran festzuhalten, daß die Reichsverfassung eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen behufs Ergänzung oder Ausführung von Reichsgesetzen keinem Organ des Reiches erteilt, so ist es andererseits eine unbegründete Behauptung, daß die Reichsverfassung den Erlaß von Rechtsvorschriften im Verordnungswege verboten oder für unzulässig erklärt habe.“ JELLINEK ²⁰ geht gegen die Lehre an, daß

¹⁹ Band 2, Seite 96.

²⁰ a. a. O., S. 333.

jede Delegation der Gesetzgebung prinzipiell ausgeschlossen sei. Dies steht aber, wie ausgeführt, hier nicht in Frage. Die Rechtsverordnungen auf Grund der neuen Ermächtigungsgesetze würden im JELLINEKschen System als „gesetzvertretende Verordnungen“ anzusprechen sein, welche auch nach JELLINEK einer unmittelbaren Grundlage in der Verfassung bedürfen.

Dies führt schließlich zum Verhältnis der Ermächtigungsgesetze zum sogenannten Notverordnungsrecht. Da es Lagen geben konnte, in denen es praktisch nicht gut möglich war, den Weg der ordentlichen Gesetzgebung für die gesetzgeberisch notwendigen Maßnahmen zu gehen, hatte das Verfassungsrecht der deutschen Einzelstaaten ein Notverordnungsrecht der Regierungen angenommen, kraft dessen Rechtsverordnungen im gleichen Umfange wie Gesetze erlassen werden konnten. Bei der Beratung der neuen Reichsverfassung wurde nun die Frage aufgeworfen, ob die Reichsregierung nicht auch ein solches allgemeines Notverordnungsrecht brauche, welches dann natürlich in der Verfassung hätte festgelegt werden müssen. Die Reichsregierung verneinte indessen das Bedürfnis für ein allgemeines Notverordnungsrecht und erklärte, daß sie es sich beim Hervortreten des Bedürfnisses von Fall zu Fall gewähren lassen wolle. Die Nationalversammlung ging hierauf ein, ohne zu erörtern, welcher Art die dann von Fall zu Fall in Bewegung zu setzende Gesetzgebung sein müsse. Wenn das spezielle Notverordnungsrecht, wie es nun durch die besonderen Ermächtigungsgesetze erbeten worden ist, auch nicht ganz die Tragweite besitzen kann wie ein allgemein bestehendes, so steht es mit ihm doch, weil es gesetzvertretende Verordnungen ermöglichen soll, grundsätzlich auf gleicher Stufe und bedarf deshalb ebenso wie dieses wegen der Durchbrechung der für die Gesetzgebung sonst gegebenen verfassungsmäßigen Garantien der Grundlage in einem Verfassungsgesetz.

So kommen wir zu folgendem Ergebnis: Nach der Weimarer

Verfassung ist die gewöhnliche Gesetzgebung in der Lage, zum Erlasse von Rechtsverordnungen zu ermächtigen. Die Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigung durch gewöhnliches Reichsgesetz sind indessen auf die Ausführung und Ergänzung der Reichsgesetze, die ein bestimmtes Rechts- oder Wirtschaftsgebiet bereits geregelt haben, beschränkt. Zum Erlasse von Rechtsverordnungen, die selbständig und ohne durch die bisherige Gesetzgebung beschränkt zu sein, eine beliebige Anzahl von Rechts- und Wirtschaftsgebieten neu regeln sollen, genügt die Ermächtigung durch ein gewöhnliches Reichsgesetz nicht. Für sie ist ein Verfassungsgesetz erforderlich²¹.

²¹ Von der gleichen Voraussetzung ausgehend hat neuerlich die demokratische Fraktion im Reichstage den Entwurf zu einem Initiativgesetz wegen Aenderung des Artikel 68 Abs. 2 d. R. V. eingebracht. Dieser Absatz soll folgenden Zusatz erhalten: „Ein Reichsgesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen Reichsgesetze von einem Ausschuß des Reichstags beschlossen werden können“. — Drucks. d. Reichstags 1920/21 Nr. 1381 u. Nr. 1382.

Gebietsänderungen im Innern des Reichs nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Von

Dr. OSKAR ALTENBERG.

Inhalt: § 1 I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 18. § 2 II. Der Leitgedanke des Art. 18. III. Die Erfordernisse eines Reichsgesetzes nach Art. 18. § 3 1. Aenderung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz. 2. Die Voraussetzungen einer Aenderung durch einfaches Reichsgesetz. § 4 a) Zustimmung der beteiligten Länder. § 5 b) Forderung durch den Willen der Bevölkerung. § 6 α) Das Volksbegehren. § 7 β) Die Abstimmung. § 8 IV. Die Auseinandersetzung. § 9 V. Der Inhalt des Reichsgesetzes.

§ 1.

I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 18.

Als im Frühjahr und Sommer 1919 die Nationalversammlung in Weimar über den Entwurf zur Reichsverfassung beriet, waren es insbesondere zwei Artikel, bei denen der Streit der Meinungen am heftigsten entbrannte: der Art. 18 über die Gliederung des Reiches und der Art. 146 über den Aufbau des öffentlichen Schulwesens. In letzter Stunde noch hätten diese beiden Fragen beinahe das ganze Verfassungswerk zum Scheitern gebracht. Erst in der letzten Sitzung am 31. Juli, auf die man angesichts des schwierigen Standes der Verhandlungen die Beratungen dieser Materie zurückgestellt hatte, kam auf Grund des Kompromiß-

antrages Nr. 707: LÖBE-TRIMBORN-HEILE-KAAS-ULITZKA-(Oberschlesien) eine Einigung über die Fassung des Art. 18 zustande.

Das Schicksal dieser Bestimmungen war ein ständiges Hin und Her, ein stets erneutes Suchen nach Kompromissen gewesen.

Die erste Grundlage, der radikale § 11 des vom Staatssekretär des Innern Dr. PREUSS ausgearbeiteten Entwurfs hatte bald der allgemeinen Kritik weichen müssen. Der Art. 15 der Regierungsvorlage, der an seine Stelle getreten war und als dessen geistiger Vater der preußische Unterstaatssekretär FREUND anzusehen ist, geht von dem Grundgedanken einer freiwilligen Einigung unter den Beteiligten aus und sieht nur im Notfall eine Regelung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vor. Diese Bestimmung fand jedoch nicht die Billigung des Staatenausschusses, so daß gemäß § 2 Absatz 4 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt jeder Teil seinen Entwurf der Nationalversammlung unterbreitete. Der nun hier zum Austrag gekommene Streit drehte sich vor allem um drei Fragen:

- wie der Großstaat Preußen im neuen Reich einzugliedern sei,
- ob letzten Endes dem Reich die Kompetenz zu Gebietsänderungen einzuräumen sei,
- ob hierzu ein einfaches oder ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich sein sollte.

Von den verschiedenen Vorschlägen, die in der ersten Lesung des Verfassungsausschusses gemacht worden sind, fand schließlich, nachdem die Diskussion drei lange Sitzungen beansprucht hatte, der Antrag MEERFELD Annahme, der die Grundlage der folgenden Beratungen geworden ist. In der Sache entschied er dahin, daß die Gebietsänderung durch einfaches Reichsgesetz erfolgen konnte. Noch vor Beginn der zweiten Lesung wurde diese Fassung auf Grund eines Einspruches mehrerer Mittelstaaten, besonders Bayerns und Württembergs modifiziert, so daß als Prinzip das Erfordernis der Zustimmung der beteiligten Länder aufgestellt wurde, das nur

durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ersetzt werden konnte. Diese Formulierung war mit weiteren Veränderungen das Ergebnis der Kommissionsberatungen.

Hiermit gaben sich jedoch die Verfechter der Selbständigkeitsbestrebungen nicht zufrieden. Sie erklärten, diese wieder hergestellte Erschwerung einer Neugliederung Deutschlands mache jeden Versuch, gegen den Willen eines beteiligten Landes eine von der Bevölkerung gewünschte Neubildung durchzusetzen, von vornherein illusorisch, dränge daher geradezu zu ungesetzlichen Schritten und sei darum im höchsten Maße reichsschädlich. Neue Verhandlungen zwischen Reich, Ländern und Parteien wurden in die Wege geleitet, die sich so lange hinzogen, daß man sich erst am Schluß der zweiten Lesung des Plenums auf den Kompromißantrag Nr. 631: LÖBE-TRIMBORN-HEILE einigte. Hier war wieder der parlamentarische Weg für Neubildungen erleichtert, indem schon ein einfaches Reichsgesetz genügte; dafür waren die Vorbedingungen der Volksabstimmung bedeutend erschwert. Außerdem war der früher schon geäußerte Gedanke einer Sperrfrist wieder aufgenommen worden.

Doch selbst hiermit war der Dornenweg, den der Artikel 18 bis zu seiner endgültigen Formgewinnung zurücklegen mußte, noch nicht beendet. Der in der zweiten Lesung erfochtene Sieg der zentrifugalen über die zentripetalen Tendenzen veranlaßte die Länder ihrerseits zu einem Gegenstoß, schon bevor die Beratung dritter Lesung begann. Die Verständigung war äußerst schwierig und zeitraubend, so daß erst am letzten Tage der Beratungen über den neuen Vermittlungsvorschlag abgestimmt werden konnte. Hier wurden endlich mit großer Mehrheit alle sieben Absätze des Art. 18 in der Fassung des Antrages Nr. 707 angenommen. Hiernach lautet der Art. 18 jetzt folgendermaßen:

„Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen. Die Aenderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.

Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes.

Ein einfaches Reichsgesetz genügt ferner, wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt.

Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen. Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt.

Zum Beschluß einer Gebietsänderung oder Neubildung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten erforderlich. Auch wenn es sich nur um Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirkes, eines bayerischen Kreises oder in anderen Ländern eines entsprechenden Verwaltungsbezirkes handelt, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes festzustellen. Wenn ein räumlicher Zusammenhang des abzutrennenden Gebiets mit dem Gesamtbezirk nicht besteht, kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets als ausreichend erklärt werden.

Nach Feststellung der Zustimmung der Bevölkerung hat die Reichsregierung dem Reichstag ein entsprechendes Gesetz zur Beschlußfassung vorzulegen.

Entsteht bei der Vereinigung oder Abtrennung Streit über die Vermögensauseinandersetzung, so entscheidet hierüber auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.“

Mühselige Arbeit, ein immer erneutes Verhandeln hatte es gekostet, bis dieser „Schlußstein“ dem Verfassungsgebäude eingefügt werden konnte. Daß der Art. 18 trotz seiner Ausführlichkeit — er gehört zu den längsten Artikeln der Verfassung — noch manche Streit- und Zweifelsfrage offen läßt, wird die folgende Darstellung ergeben.

§ 2.

II. Der Leitgedanke des Art. 18.

Zweck und Aufgabe der Gliederung des Reiches ist an der Spitze des Art. 18 dahin wiedergegeben, daß sie „unter möglicher Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung

der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen“ soll.

Ob es zweckmäßig ist, den Leitgedanken einer gesetzlichen Bestimmung *expressis verbis* an ihre Spitze zu stellen, kann bezweifelt werden. Immerhin erscheint es noch in einer Verfassung am meisten angebracht, weil diese nicht darauf verzichten darf, ein volkstümliches und verständliches Gesetz zu werden. Und während der unbefangene Leser die komplizierten Vorschriften des Art. 18 beim ersten Studium kaum restlos erfassen dürfte, wird ihm doch wenigstens im ersten Absatz desselben ein Prinzip entwickelt, das ihm Anleitung zum Verständnis des weiteren gewährt. Gewiß, der Einwurf KOCHs¹, daß der oben zitierte Satz ein Räsonnement und kein Gesetz sei, trifft zu, rechtfertigt darum aber noch nicht unbedingt seine Streichung.

Eine andere Frage ist es, welchen unmittelbar legislatorischen Wert solche Leitsätze haben. KOCH² hat die Meinung vertreten, daß ein deutscher Staat unter Berufung auf Abs. 1 Satz 1 des Art. 18 sich einer Regelung von Reichs wegen möglicherweise widersetzen und den Staatsgerichtshof anrufen könnte, indem er geltend macht, daß die geplante Regelung nicht der wirtschaftlichen oder kulturellen Höchstleistung des Volkes diene. Eine solche Kraft darf man jedoch der Eingangsformel des Art. 18 nicht beilegen; sie hat vielmehr nur programmatische Bedeutung. Darum darf man aus ihr ebensowenig wie aus Sätzen rein enuntiativen Charakters — man denke z. B. an den Vorspruch — in staatsrechtlichen Fragen Rechtssätze ableiten³.

Wenn also auch der erste Satz des Art. 18 eine unmittelbar juristische Bedeutung nicht besitzt, so ist er doch zur Interpretation des ganzen Artikels stark heranzuziehen.

¹ 38. Sitzung S. 12. ✕

² A. a. O.

✕³ Vgl. TODENHAGEN, Gebietsveränderungen am Reichs- und Einzelstaatsgebiet. Greifswald 1918, S. 43 und GIERSE, Komm. Anm. 1 zum Vorspruch.

Zusammen mit dem Art. 2 insbesondere spricht er den Grundsatz aus, daß das Deutsche Reich sich fortan in „Länder“ gliedern soll. Hiermit ist jedoch noch nicht die neuerdings wieder aufgeworfene Frage entschieden, ob das Reich ein Einheitsstaat oder ein Bundesstaat ist. Denn „Land“ ist nicht gleichbedeutend mit „Staat“ noch mit „Provinz“, vielmehr ein in das deutsche Verfassungsrecht in diesem Sinne neu eingeführter, also bisher noch neutraler Begriff, der nichts über die staatsrechtliche Natur des hiermit gekennzeichneten Gebietes aussagt⁴.

Wie schon der erste Satz des Art. 18 deutlich ausspricht und wovon auch alle folgenden Bestimmungen desselben ausgehen, soll das Reich in Länder gegliedert sein. Wieviele ist hier ebensowenig gesagt, wie im Art. 2. Mindestens müssen es aber zwei Länder sein. Alle Länder bis auf eines zu vernichten, so daß das Reich nur noch aus einem einzigen Land besteht, ist nach Wortlaut und Sinn des Art. 18 nicht möglich, weil dann von einer Gliederung des Reiches in Länder nicht mehr die Rede sein könnte. PHILIPP⁵ hat also Unrecht, wenn er behauptet, es könnte theoretisch mit dem Art. 18 der Einheitsstaat geschaffen werden.

Nur die Gliederung des Reiches in Länder soll der Höchstleistung des Volkes dienen. Daß die Gliederung eines Landes in Verwaltungsbezirke unter demselben Gesichtspunkt erfolgen soll, ist zwar sicherlich höchst wünschenswert, im Art. 18 aber nicht ausgesprochen. Etwaige Bestrebungen, Anomalien oder historische Atavismen innerhalb der Einteilung eines Landes zu beseitigen — beispielshalber den Kreis Wetzlar an Hessen-Nassau oder den Kreis Rinteln an die Provinz Hannover anzuschließen — könnten sich daher nicht auf den Art. 18 und seine Vorschriften über Abstimmung usw. stützen.

Auf dieses durch den Art. 18 eingeführte Prinzip des Selbst-

* So auch GMELIN, Entspricht der 2. Reichsverfassungsentwurf unseren Erwartungen? Gießen 1919, S. 29.

⁵ Sten. Ber. S. 1805 A.

bestimmungsrechts der Bevölkerung, das in den Absätzen 3—6 seine genaue Ausgestaltung erhält, weist ebenfalls schon der erste Satz des Abs. 1 hin, allerdings in recht vorsichtiger Form „unter möglichster Berücksichtigung . . .“. In der Tat wird dieses Prinzip ja nur in einem von den drei möglichen Fällen praktisch, wenn nämlich „eines der beteiligten Länder nicht zustimmt“, nicht aber in den beiden anderen, wenn die Regelung durch das Reich allein oder mit Zustimmung aller beteiligten Länder erfolgt. Auch in diesen Fällen ist der Wille der beteiligten Bevölkerung nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Doch können andere Momente, insbesondere das der wirtschaftlichen oder kulturellen Höchstleistung vorwiegen. Es ist also wohl denkbar, daß eine Aenderung — z. B. die Zusammenlegung der beiden Mecklenburg — gegen den Willen der Bevölkerung erfolgt, weil diese vielleicht nicht einsichtsvoll genug ist, ihre eigenen lokalen Interessen denen der Allgemeinheit unterzuordnen.

Die Anführung des Selbstbestimmungsrechts an dieser Stelle ist daher überflüssig und ohne eigentlichen praktischen Wert; sie enthält nur einen Hinweis auf ein Prinzip, dessen Nichtbeachtung, sogar Durchbrechung der Gesetzgeber selbst für zulässig erklärt hat. Dergleichen Bestimmungen, die sich mit „tunlichst“ oder „möglichst“ behelfen, sind immer mißlich; sie verraten nur den guten Willen, aber die mangelnde Kraft, einer Vorschrift Nachdruck zu verleihen.

III. Die Erfordernisse eines Reichsgesetzes nach Art. 18.

§ 3.

1. Aenderung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.

„Die Aenderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.“

Kaum ein Satz der neuen Reichsverfassung ist so lange und

so lebhaft umkämpft worden wie dieser. In doppelter Beziehung hat man ihn umstritten, einmal, ob einer solchen Bestimmung überhaupt Aufnahme zu gewähren sei, sodann, ob zu einem Eingreifen des Reiches einfaches oder verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich sein solle. Es sei daran erinnert, daß gerade über eine Bestimmung dieses Inhalts bei der Einbringung des Entwurfes zwischen Regierung und Staatenausschuß keine Einigung erzielt und im weiteren Verlauf der Verhandlungen das Erfordernis eines verfassungsändernden Reichsgesetzes auf Betreiben der einen Seite mehrfach gestrichen, auf Betreiben der anderen immer wiederhergestellt worden war.

Tatsächlich ist dieser grundlegende Gedanke nun im Anfang des Art. 18 fixiert und bildet den zweiten Satz des ersten Absatzes.

Es ist von Bedeutung, daß die Bestimmung, wonach das Reich aus eigener Machtvollkommenheit eingreifen kann, schließlich an die Spitze des Artikels gestellt ist. Nach den früheren Fassungen war ein solches Vorgehen nur möglich, wenn eine Einigung unter den beteiligten Ländern nicht zustande kam; auch andere Erfordernisse: Volksabstimmung oder überwiegendes Reichsinteresse waren zur Voraussetzung gemacht. Das Einschreiten des Reiches war also nur als letzte Hilfe für den äußersten Fall vorgesehen. Das ist jetzt anders. Aus einem eventuellen Auskunftsmittel ist die Regelung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz zum primären Prinzip geworden, demgegenüber die anderweit zugelassenen Möglichkeiten einer Gebietsänderung nur als Ausnahmen von der Regel erscheinen ⁶.

Grundsätzlich steht hiernach fest, daß das Reich imstande ist, über das Gebiet, ja sogar über die völlige Existenz der Länder zu verfügen. Es kann Länder durch Zerlegung oder Abtrennung verkleinern, durch Einverleibung oder Zusammenlegung vernichten, andererseits auch Länder vergrößern oder schaffen, all das —

X⁶ So auch MEISSNER, Die Reichsverfassung. Berlin 1919, S. 45.

wenigstens de iure — ohne Antrag, ohne Anhören der Länder oder der Bevölkerung, ohne Volksabstimmung, lediglich im Wege eines verfassungsändernden Reichsgesetzes⁷.

Diese bedeutende Erweiterung der Befugnisse des Reiches war nicht ohne heftigen Widerspruch vor sich gegangen und den Vertretern Preußens und der mittleren Einzelstaaten nur mühsam abgerungen worden. Sie hat noch nach Erlaß der Verfassung einen lebhaften Meinungs Austausch hervorgerufen und ist insbesondere zum Gegenstand eingehender staatsrechtlicher Untersuchungen gemacht worden. So hat man gerade diesen Satz des Art. 18 herangezogen, um die wichtigsten Fragen des neuen Verfassungsrechts zu beantworten, ob die Länder noch Souveränität, Gebietshoheit und überhaupt noch Staatscharakter besitzen.

Diese Probleme sind neuerdings wieder sehr stark umstritten.

Abgesehen von allen anderen Gründen, die für die Staatseigenschaft der Länder sprechen, die hier zu erörtern das Thema aber keinen Anlaß gibt, möchte ich mich gerade auf den von den Gegnern dieser Auffassung angezogenen Art. 18 und sein im ersten Absatz ausgesprochenes Prinzip berufen. Wären die Länder wirklich nur Verwaltungsbezirke des Reiches, so brauchte doch die Möglichkeit einer Gebietsänderung derselben nicht in der Verfassung ausgesprochen zu werden. Eine solche Befugnis des Reiches wäre doch dann ganz selbstverständlich! Sodann bestimmt der Grundsatz des Art. 18, daß die Aenderung des Gebiets und die Neubildung von Ländern durch verfassungsänderndes Reichsgesetz erfolge. Ein solcher Apparat würde doch nicht aufgeboten werden müssen, wenn es sich tatsächlich nur um Verwaltungsbezirke handelte. Deren Aenderung geschieht einfach im Verordnungsweg⁸, gerade weil die Länder Staaten sind, kann auf ihren Be-

X ⁷ Es ist unverständlich, wie angesichts des klaren Wortlauts des Art. 18 STIER-SOMLO (Verfassung des Deutschen Reiches. Bonn 1919 S. 105) zu einem entgegengesetzten Ergebnis kommen will.

⁸ So ist z. B. die Einrichtung des Reg. Bez. Allenstein anerkanntermaßen zu Recht nur durch Kgl. Verordnung erfolgt. Sind die Verwaltungs-

stand und ihr Bestehen nur durch verfassungsänderndes oder nach vorangegangener Volksabstimmung auch einfaches Reichsgesetz gegen ihren Willen eingewirkt werden.

Die Argumentation, daß die Länder keine Staaten seien, weil ihre Existenz der Disposition des Reiches untersteht, ist überhaupt oberflächlich. Gehört denn zum Staatsbegriff die Präntion ewiger Dauer? Auch daß für die deutschen Länder die Möglichkeit ihres Unterganges schon in einem von ihnen anerkannten Rechtssatz vorgesehen ist, schadet nichts. Bis zum Augenblick ihres Endes sind sie Staaten. Der Art. 18 spricht also nicht gegen, sondern gerade für die Staatsnatur der Länder. Daß er ihre Machtbefugnisse stark beschneidet, kann natürlich nicht bestritten werden, darf aber nicht zu übertriebenen Schlußfolgerungen verleiten.

Dies verbietet sich auch aus einem anderen Grunde. Wenn der Art. 18 überhaupt fehlte, oder wenigstens, wie es vorübergehend der Fall gewesen ist, der Grundsatz, der eine Regelung durch das Reich im Wege eines verfassungsändernden Reichsgesetzes ermöglicht, so wäre nichtsdestoweniger eine derartige Betätigung des Reiches wohl als zulässig anzusehen, an der staatsrechtlichen Stellung der Länder also nichts geändert.

Aus diesem Grunde — ist behauptet worden — braucht ein Eingreifen des Reiches durch verfassungsänderndes Reichsgesetz gar nicht ausdrücklich in Art. 18 vorgesehen zu sein; das Reich hätte auch ohnehin durch eine Aenderung der Verfassung die Neugliederung Deutschlands in die Hand nehmen können⁹. Demgegenüber betont PREUSS¹⁰ mit Recht, daß die gewählte Form die mildeste sei für die Empfindlichkeit der Einzelstaaten: „Es ist etwas anderes, ob das Reich erst die Verfassung ändern muß, um

bezirke gleichzeitig Kommunalverbände, wie das bei den preußischen Provinzen der Fall ist, so ergeben sich hieraus allerdings noch gewisse Schwierigkeiten.

⁹ Vgl. z. B. TRIEPEL, Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung in SCHMOLLERS Jahrbuch 43. Jahrgang, S. 66 Anm. 1.

¹⁰ 10. Sitzung S. 4.

seine Kompetenz für die Ordnung der Gebietsfragen zu begründen, oder ob dies bereits in der Verfassung festgelegt ist und nur gesagt wird, daß das Reichsgesetz, das diese Gebietsänderung vornimmt, in der Form der Verfassungsänderung ergehen muß.“ Zu diesem politischen Argument kommt noch ein juristisches: So ganz zweifellos wäre ohne die ausdrückliche Bestimmung des Art. 18 diese Befugnis des Reiches trotz seiner Kompetenzkompetenz nicht. Nach dem Recht der Verfassung vom 16. April 1871 hat das Reich anerkanntermaßen nicht die Macht besessen, den Gebietsstand eines Bundesstaates ohne seine Einwilligung zu ändern oder ihn gar zum Untergang zu bringen¹¹. Da die neue Verfassung hierin einen Wandel zugunsten des Reiches schaffen wollte, ist es zur Vermeidung von Zweifeln doch nützlich gewesen, das auch in klaren Worten auszusprechen. Denn fehlte die spezielle Vorschrift im Art. 18, so wäre über diese wichtige Frage gewiß ein erregter Streit entstanden. Wahrscheinlich wäre man auf Grund einer sinngerechten Interpretation der Verfassung auch zu dem Ergebnis gekommen, dem Reich die Befugnis zu einer diesbezüglichen Verfassungsänderung zuzugestehen. Doch ist es immerhin angebracht und ratsam gewesen, daß das Prinzip des Art. 18 hierin Klarheit bringt.

Ob das Reich von seiner Befugnis, durch verfassungsänderndes Reichsgesetz über das Gebiet der Länder zu bestimmen, oft Gebrauch machen wird, ist eine andere Frage. Schon diese Möglichkeit, die im Hintergrund steht, wird oft die Beteiligten veranlassen, sich lieber gütlich zu einigen¹². Wenn auch die Regelung durch das Reich als Prinzip in Art. 18 ausgesprochen ist, wird es doch sicherlich von dieser seiner Macht nur im äußersten Falle Gebrauch machen.

Eine Gebietsänderung, mit der die beteiligten Länder einverstanden sind, wird vernünftigerweise stets durch Vertrag zwischen

¹¹ Vgl. LABAND, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I S. 183.

¹² Vgl. in diesem Sinne PREUSS a. a. O.

diesen und einfaches Reichsgesetz gemäß Art. 18 Abs. 2 erfolgen. Nur notgedrungen wird sich das Reich zu einer Regelung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz entschließen, wenn dies erforderlich ist, um eben den entgegenstehenden Willen der widerstrebenden Länder zu überwinden. In solchem Falle würde also meistens ein schwerer Konflikt zwischen Reich und Ländern vorliegen; diese wären hierbei durch ihre Regierungen repräsentiert, die sich in ihrer Stellungnahme nach dem parlamentarischen Prinzip des Art. 17 R.V. wiederum in Uebereinstimmung mit ihren Volksvertretungen befinden müßten. Auch bei der beteiligten Bevölkerung muß ein starker Impuls im Sinne der geplanten Aenderung nicht vorhanden gewesen sein; sonst hätte sie selbst ein Verfahren gemäß Art. 18 Abs. 3—6 ins Werk gesetzt. Das Reich sieht sich also der geschlossenen Phalanx von Regierung, Parlament und Bevölkerung des Landes, insbesondere des fraglichen Gebietes gegenüber. Will es dennoch eine Grenzänderung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vornehmen, so müssen, wie HEINE es ausgedrückt hat, „wirklich ganz überwiegende, auf anderem Weg nicht mehr zu erfüllende Interessen des Reiches in Frage stehen“¹³. Auch die bedeutenden Erschwerungen für eine Verfassungsänderung bieten ja genug Garantien dafür, daß eine so außerordentliche Maßnahme nicht ohne zwingenden Grund vorgenommen wird.

Noch schwieriger gestaltet sich die Lage des Reiches, wenn in dem abzutrennenden Gebiet schon eine Abstimmung vorgenommen ist, aber nicht die durch Art. 18 Abs. 5 vorgeschriebene Mehrheit ergeben hat. Dann hat die Reichsregierung zwar juristisch immer noch die Befugnis, moralisch aber m. E. nicht mehr die Möglichkeit, gegen den ausdrücklich festgestellten Willen der beteiligten Bevölkerung die Aenderung vorzunehmen. Dem Grundgedanken des Art. 18, daß möglichst auch der Wille der be-

¹³ Sten. Ber. S. 2155 B.

teiligten Bevölkerung berücksichtigt werden soll, wäre dann offenbar ins Gesicht geschlagen. Ich kann mir auch nicht denken, daß sich in diesem Fall noch im Reichstag die erforderliche Zweidrittelmehrheit finden sollte.

Es ist aber nicht gesagt, daß jedesmal, wenn sich das Reich zu einem Eingriff auf Grund des Art. 18 Abs. 1 entschließt, ein Konflikt mit dem betreffenden Land vorangegangen sein muß. Im Gegenteil, das Reich kann sich in Uebereinstimmung mit dem Lande befinden und dieses durch sein Vorgehen gerade unterstützen. Dies ist insbesondere denkbar, wenn in der Volksvertretung des Landes die von der Regierung eingebrachte Gesetzesvorlage zwar eine Mehrheit, jedoch nicht die durch die Landesverfassung etwa vorgeschriebene qualifizierte Mehrheit gefunden hat. Dann wünscht die Landesregierung vielleicht selbst diesen Ausweg, um Neuwahlen zu vermeiden, von denen es zweifelhaft ist, ob sie die erforderliche überwiegende Majorität bringen werden.

2. Die Voraussetzungen einer Aenderung durch einfaches Reichsgesetz.

§ 4.

a) Zustimmung der beteiligten Länder.

Das Prinzip des Art. 18, wonach Neugruppierungen der deutschen Länder durch verfassungsänderndes Reichsgesetz erfolgen, erfährt zwei Durchbrechungen, die aber so wichtig sind, daß sie in der Praxis wohl die Regel zur Ausnahme machen werden.

So bedarf es vor allem nur eines einfachen Reichsgesetzes, wenn die unmittelbar beteiligten Länder zustimmen — Art. 18 Abs. 2. Dieser Gedanke, daß jede Gebietsänderung die Zustimmung der Betroffenen voraussetzt, bildete im Entwurf des Ausschusses und ebenso der zweiten Lesung des Plenums überhaupt noch den Grund- und Einleitungssatz des Art. 18. Eine Zeitlang fehlte sogar die Vorschrift einer Bestätigung durch Reichsgesetz,

so daß Einigung der beteiligten Länder allein zu Neugestaltungen im Aufbau des Reiches genügt hätte. Als Prinzip galt also nach der früheren Fassung: in erster Linie freiwillige Einigung durch Staatenvertrag, erst in letzter Eingreifen des Reiches. Die Umstellung und dadurch Umwertung beider Gedanken ist, wie schon im vorigen Paragraphen erwähnt, erst in der dritten Lesung der Nationalversammlung erfolgt.

Gleichzeitig ist dabei das Verhältnis zwischen den Akten der Landes- und Reichsgesetzgebung verschoben worden. Nach der früheren Formulierung war die Aenderung schon mit der Einigung zwischen den Ländern perfekt. Das Reichsgesetz hatte nur die Bestätigung dieses Vertrages auszusprechen. Nach der jetzigen Fassung jedoch kommt die Aenderung erst durch das Reichsgesetz zustande; die Zustimmung der Länder ist nur Voraussetzung für die einfache Form desselben. Auch in dieser Beziehung ist also eine Machtverschiebung zugunsten des Reiches eingetreten. Heut ist also keine Grenzänderung ohne Mitwirkung des Reiches möglich; die Entscheidung über jede territoriale Neuerung liegt beim Reichstag.

Zunächst ist nun zu ermitteln, wer unter den „beteiligten Ländern“ zu verstehen ist. Beteiligt sind nur die Länder, deren Gebietsstand berührt wird, sei es durch Vergrößerung, sei es durch Verkleinerung, sei es durch völlige Auflösung¹⁴. Nichtbeteiligt in diesem Sinne ist dagegen ein Land, das nur einen Anspruch auf das strittige Gebiet erhoben hat, oder dem sich dasselbe möglicherweise auch hätte anschließen können¹⁵. Ebenso wenig ist ein etwa erst zu bildendes Land beteiligt, weil im Augenblick, wo die Zustimmung gegeben werden müßte, dieses noch gar nicht existiert, sondern erst später durch das Reichsgesetz geschaffen wird¹⁶.

¹⁴ So auch GIESE, Komm. Anm. 7 zu Art. 18.

¹⁵ Bei der Vereinigung Koburgs mit Bayern z. B. waren die übrigen thüringischen Länder bzw. der Gesamtstaat Thüringen nicht „beteiligt“.

¹⁶ Dieselbe Ansicht vertritt GIESE a. a. O.

Ebensogut wie zwei oder mehr Länder kann auch ein einziges beteiligt sein; das wäre bei einer freiwilligen Zerlegung eines Landes der Fall, ohne Mitwirkung des Reiches kann sich aber kein Land spalten.

Von wem und in welcher Form ist nun die Zustimmung des Landes zu erteilen?

Von wem? Von den Organen des Landes, die seiner Verfassung gemäß zur Willensbildung und Willenserklärung berufen sind¹⁷. Jenes wird im allgemeinen die Volksvertretung, dieses die Landesregierung sein¹⁸.

Selbstverständlich ist es der Regierung unbenommen, bevor sie sich über ihre Stellungnahme schlüssig wird, die Wünsche der Bevölkerung durch eine aus freien Stücken angeordnete Abstimmung zu erforschen, wie das seinerzeit in Koburg der Fall gewesen ist¹⁹.

Daß die beteiligte Bevölkerung mit der Gebietsänderung einverstanden ist, ist gesetzlich nicht erforderlich, wohl aber wünschenswert, schon in anbetracht des Leitgedankens; daß ihr Wille möglichst berücksichtigt werden soll.

Die Zustimmung des Landes hat seine Regierung dem Reiche gegenüber zu äußern. Nach der Vorschrift der Reichsverfassung genügen hierzu einseitige Erklärungen der beteiligten Länder. Daß die verschiedenen Staaten untereinander einen Vertrag schließen,

¹⁷ Es ist mithin ungenau, wenn MEISSNER (S. 45) schlechthin sagt, daß die Zustimmung des Landes von seiner Regierung erteilt wird.

¹⁸ Bei der Vereinigung der thüringischen Staaten haben die beteiligten Länder ihre Zustimmung indirekt gegeben, indem sie den „Gemeinschaftsvertrag über den Zusammenschluß der thüringischen Staaten“ vom 4. Januar 1920 angenommen haben, welcher Vertrag in seinem Art. 1 als Zweck der Gemeinschaft gänzliche Verschmelzung angegeben hat. Beim Anschluß Koburgs an Bayern haben der bayrische Landtag am 11. März, die Koburgische Landesversammlung am 18. März 1920 ausdrücklich den zwischen beiden Ländern abgeschlossenen Staatsvertrag genehmigt.

¹⁹ Abstimmung am 30. Nov. 1919 — Ergebnis: abgegebene Stimmen 29624, für Bayern 26102, für Thüringen 3466, ungültig 56.

ist nicht unbedingt erforderlich, wenn es auch sehr angebracht und zweckentsprechend erscheint und in der künftigen staatsrechtlichen Praxis wohl auch meist der Fall sein dürfte.

Es wird auch davon stark abhängen, von wem die Initiative zur Gebietsänderung ausgegangen ist²⁰. Geben die Länder selbst den Anstoß, so ist es das Gegebene, daß sie zuerst einen Vertrag miteinander abschließen und dann die erfolgte Einigung durch Reichsgesetz wirksam werden lassen. Geht die Anregung dagegen vom Reiche aus, so ist es wohl denkbar, daß dieses selbst die Durchführung seiner Pläne betreibt, sich mit einseitigen Zustimmungserklärungen der Länder begnügt und die spezielle Regelung von Einzelfragen eventuell einer späteren Vereinbarung zwischen den Beteiligten überläßt. Praktischer erscheint mir, wie gesagt, der erste Weg.

Unsere Annahme, daß die Initiative sehr wohl von den Ländern ausgehen kann, macht es allerdings noch notwendig, verschiedene sich hieran anknüpfende Fragen zu beantworten.

Welcher staatsrechtliche Zustand liegt vor, wenn die Länder einen Vertrag geschlossen haben, das Reichsgesetz aber noch nicht ergangen ist? Dann ist die Gebietsänderung bzw. Neubildung noch nicht erfolgt. Die alte Grenze, die alte Staatsangehörigkeit der betroffenen Bevölkerung besteht noch weiter. Nur die Länder sind untereinander verpflichtet und zwar unter der aufschiebenden Bedingung, daß ein entsprechendes Reichsgesetz zustande kommt; hierzu alles Erforderliche und Zweckentsprechende zu tun, vor allem einen Antrag bei der Reichsregierung zu stellen, muß als

²⁰ GIESE (Komm.Anm. 8 zu Art. 18) ist dagegen der Ansicht, die Initiative müßte immer beim Reich liegen und nicht bei den Ländern. Die Verfassung selbst macht m. E. eine solche Einschränkung nicht erforderlich; das Wort „Zustimmung“ braucht nicht so eng interpretiert zu werden, daß die Länder nur einem Vorschlag des Reiches „zustimmen“ könnten — man würde, wollte man GIESE folgen, auch gerade die Möglichkeit abschneiden, die in Zukunft am ehesten zu einer „Flurbereinigung der deutschen Landkarte“ führen werden.

sekundärer Inhalt des Vertrages angesehen werden. Scheitert das Reichsgesetz, so sind die Länder jeder Verpflichtung ledig, da die Suspensivbedingung nicht eingetreten ist.

Es erhebt sich nun die Frage, ob die Reichsregierung, wenn mehrere Länder einen Vertrag zwecks Gebietsänderung geschlossen und einen dementsprechenden Antrag gestellt haben, eine Gesetzesvorlage dieses Inhalts einbringen muß. Ich möchte das bejahen und stütze mich dabei auf den Abs. 6 des Art. 18, dessen analoge Anwendung im vorliegenden Fall wohl am Platze scheint. Genau wie nach festgestellter Zustimmung der Bevölkerung die Reichsregierung ein entsprechendes Gesetz dem Reichstag vorzulegen hat, muß sie das auch nach festgestellter Zustimmung der Länder. Wenn das in Abs. 2 nicht ausdrücklich statuiert ist, so liegt das daran — insoweit ist GIESE recht zu geben — daß dem Gesetzgeber allerdings vor allem der Gedanke vorgeschwebt hat, die Initiative gehe auch hier vom Reiche aus. Daher erklärt sich die Fassung des Gesetzes, die eine Interpretation nach dem Vorbild GIESES zwar nahelegt, aber nicht unbedingt erfordert. Die Reichsregierung kann die Einbringung der Vorlage, wenn die Länder einen dementsprechenden Antrag stellen, auch nicht mit der Begründung verweigern, die geplante Gliederung diene nicht der wirtschaftlichen oder kulturellen Höchstleistung des Volkes. Sie ist aber andererseits nicht verpflichtet, die Vorlage im Reichstag zu vertreten, insbesondere, wenn sie selbst gegen ihre Annahme ist. Dann mögen Bevollmächtigte der vertragschließenden Länder den Standpunkt ihrer Regierungen im Reichstag darlegen, wie das in Art. 33 Abs. 2 RV. vorgesehen ist.

Die Vorlage hat nur die geplante territoriale Aenderung der Beschlußfassung des Reichstags zu unterbreiten, nicht auch die übrigen Bestimmungen des Vertrages²¹.

²¹ Vgl. hierüber noch den § 9 der Abhandlung.

§ 5.

b) Forderung durch den Willen der Bevölkerung.

Die Zustimmung aller beteiligten Länder ist nicht unbedingte Voraussetzung dafür, daß ein einfaches Reichsgesetz zu einer Reform der deutschen Landkarte genüge; ein solches ist auch ausreichend, „wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt.“ — Art. 18 Abs. 3.

Dieser Satz enthält die politisch wichtigste Bestimmung des sog. Länderartikels, um die der heftigste Kampf entbrannt war. Zusammen mit den drei folgenden Absätzen, die die nähere Ausführung bringen, läßt er also unter Umständen eine Gebietsverschiebung gegen den Willen der Regierung bzw. der Volksvertretung zu.

Es muß indessen darauf hingewiesen werden, daß diese Möglichkeit vorläufig nicht besteht. Nach der Uebergangsvorschrift des Art. 167 treten die Bestimmungen des Art. 18, Abs. 3—6 erst zwei Jahre nach Verkündung der Reichsverfassung in Kraft, also am 14. August 1921, da die Verkündung bekanntlich am 14. August 1919 geschehen ist (RGBl. 19 Nr. 152)²². Diese Sperrfrist war ein wesentlicher Teil des Kompromißantrags LOEBE—TRIMBORN—HEILE; ihre Einfügung hat größtenteils freundliche Zustimmung, auf keiner Seite Widerspruch gefunden. Ihr ausgesprochener Zweck ist es²³, überstürzte Experimente zu vermeiden, besonders dem von Frankreich bedrohten Rheinland eine ruhige Entwicklung zu gewährleisten.

Gegenüber den Vorschriften der beiden ersten Absätze ist der prinzipielle Unterschied in Abs. 3 der, daß hier die Initiative

²² Es ist unverständlich, daß BORNHAK, Verfassung des deutschen Reiches, Berlin 1920 die Behauptung aufstellt (S. 2), Aenderungen wären für die nächsten zwei Jahre überhaupt ausgeschlossen.

²³ Vgl. die Ausführungen von SOLLMANN. Sten. Ber. S. 1801.

weder vom Reich noch von den Ländern, sondern von der Bevölkerung selbst ausgeht²⁴, die durch ihre Willensäußerung den entgegenstehenden Willen des Landes ausschaltet. Die Bevölkerung muß also mit der Aenderung nicht nur einverstanden sein, sondern sie fordern²⁵.

Diesem Willen der Bevölkerung stemmt sich aber ein beteiligtes Land entgegen, d. h. nach Maßgabe der Ausführungen des vorigen Paragraphen ein Land, dessen Zustimmung erforderlich wäre, wenn ein Verfahren nach Art. 18 Abs. 2 Platz greifen sollte. Das Land gibt nicht seine Zustimmung; es bleibt sich gleich, ob Regierung und Volksvertretung a limine den Gedanken einer Gebietsänderung zurückweisen oder erst nach Beratung oder gar nach erfolgloser Abstimmung im Parlament zu einem negativen Ergebnis kommen. Aeußert sich die Regierung auf die Wünsche der Bevölkerung garnicht, so hat das Land ebenfalls nicht zugestimmt.

Dabei ist noch folgendes zu beachten: Es ist denkbar, daß ein Land sich nicht nur gegen einen Gebietsverlust, sondern auch gegen einen Gebietszuwachs sträubt²⁶. Auch in diesem Fall hat eines der beteiligten Länder der Gebietsänderung nicht zugestimmt, so daß ein Verfahren gemäß Art. 18 Abs. 3—6 zulässig wäre²⁷.

²⁴ Wenn es in Oberschlesien auf Grund des verfassungsändernden Reichsgesetzes vom 27. Nov. 1920 zu einer Abstimmung nach Art. 18 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 kommt, so ist dies — genau betrachtet — nicht eine Abstimmung, die gemäß Abs. 3 vom Willen der Bevölkerung gefordert wurde, sondern eine solche, die durch besonderes Gesetz angeordnet ist und kraft positiver Bestimmung desselben in den im Art. 18 vorgesehenen Formen vor sich geht.

²⁵ Vgl. GIESE, Komm. Anm. 8 und 12 zu Art. 18. Weitere Ausführungen hierüber und die damit zusammenhängenden Fragen des Volksbegehrens und der Abstimmung enthalten die folgenden Paragraphen.

²⁶ So haben sich z. B. in Württemberg verschiedene Stimmen gegen die Aufnahme von Hohenzollern ausgesprochen, weil das dem Lande eine unbekannte Neubelastung bringe!

²⁷ Vgl. HARDT, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1919. Anm. zu Art. 18.

Zweifel hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung des Falles können entstehen, wenn mehr als ein Land unter einer größeren Anzahl von Beteiligten seine Zustimmung versagt. Das Gesetz selbst spricht hiervon nicht; es legt scheinbar als Tatbestand zugrunde, daß nur zwei Länder in Betracht kommen, eines, das die Abtrennung eines fortstrebenden Teiles nicht zugeben will, und ein anderes, an das dieser Anschluß gewinnen möchte. Wie steht es aber, wenn mehrere unter den beteiligten Ländern nicht zustimmen — ein Fall, der besonders bei Neubildungen praktisch werden könnte? Der Wortlaut der Verfassung läßt ein einfaches Reichsgesetz nur genügen, wenn „eines der beteiligten Länder“ nicht zustimmt. Der Widerstand eines Landes könnte also durch eine Abstimmung hier, der eines anderen durch eine Abstimmung dort beseitigt werden, aber nicht alle beide Hindernisse auf einmal. Es ist nicht angängig, auf diese Art und Weise die mangelnde Zustimmung der beiden beteiligten Länder zu ersetzen und so ein und dasselbe einfache Reichsgesetz zu ermöglichen. Gewiß ist diese Auslegung des Gesetzes etwas formalistisch und klebt am Worte „eines der beteiligten Länder“. Aber wo soll die Grenze sein? Ebenso wie man die Nichteinwilligung zweier Länder durch positive Abstimmungsergebnisse ausgleichen lassen wollte, könnte man dann auch das Verfahren einschlagen, wenn drei oder noch mehr widersprechen. Schon aus diesem Grund bin ich der Ansicht, daß die Zahlbestimmung „eines“ strikt zu interpretieren ist.

Allerdings gibt es ein ganz unanfechtbares Mittel, dennoch den Zusammenschluß aller Teile zu erreichen, wenn die Bevölkerung in den verschiedenen strittigen Gebieten ihn fordert — nämlich schrittweises Vorgehen: Erst schließen die untereinander einigen Staaten einen Vertrag, und die Bevölkerungen der verschiedenen Gebietsteile, die etwa noch den Anschluß an die Neubildung erstreben, betreiben in ihren Bezirken die Abstimmungen. Ergeben diese die erforderlichen Mehrheiten, so ergeht zuerst ein einfaches

Reichsgesetz, das den einen Gebietsteil von seinem Lande abtrennt und mit der Neubildung vereinigt, darauf ein anderes Reichsgesetz, das bezüglich des anderen widersprechenden Landes eine ebensolche Amputation vornimmt. Selbstverständlich kann die Reichsregierung auch versuchen, zur Abkürzung des Verfahrens ein verfassungsänderndes Reichsgesetz zustande zu bringen. Ist aber die hierzu vorgeschriebene Majorität im Reichstag eventuell im Fall des Art. 74 im Reichsrat nicht vorhanden, so bleibt nur das eben beschriebene Vorgehen übrig.

Findet dieselbe von der betreffenden Bevölkerung geforderte Gebietsverschiebung aber Widerstand bei beiden beteiligten Ländern²⁸, so gibt es keine Möglichkeit, dem Willen der Einwohner zum Siege zu verhelfen. Es ist dann nicht einmal die Voraussetzung dafür gegeben, daß die Reichsregierung eine Abstimmung gemäß Art. 18 Abs. 4 anordnet. Hier könnte also nur ein verfassungsänderndes Reichsgesetz Wandel schaffen.

Eine Gebietsänderung auf Grund einer Abstimmung im Wege eines einfachen Reichsgesetzes hat zur ferneren Voraussetzung, daß sie von einem überwiegenden Reichsinteresse erheischt wird. Wer nimmt nun dieses wahr? Etwa die Reichsregierung? Nein! Das Gesetz läßt ihr keinen Spielraum zu freien Entschlüssen: sie muß die Abstimmung anordnen, wenn ein Drittel der Einwohner es verlangt (Abs. 4); sie muß ein entsprechendes Gesetz vorlegen, wenn die Zustimmung der Bevölkerung festgestellt ist (Abs. 6); sie ist also in ihrem Tun völlig gebunden. Und zwar zu recht! Denn wäre es anders und überließe man der Reichsregierung, das Vorliegen des überwiegenden Reichsinteresses anzunehmen oder abzulehnen, so würde man das ganze Verfahren, seinen Fortgang und seinen Erfolg von ihrer Beurteilung abhängig machen. Als Graf Dohna daher in der Nationalversammlung die Frage stellte²⁹,

²⁸ Z. B. Preußen will Hohenzollern nicht hergeben, Württemberg es nicht annehmen.

²⁹ Sten. Ber. S. 2147 C.

wer dann entscheide, ob ein überwiegendes Reichsinteresse vorliege erteilt ein Zwischenruf ihm die allein richtige Antwort: „Der Gesetzgeber“³⁰.

Eine ganz, eigenartige Stellung zu dieser Frage nimmt SAENGER³¹ ein. Auch er will über das Vorhandensein eines „überwiegenden Reichsinteresses“ die gesetzgebenden Faktoren — Reichstag und Reichsrat — entscheiden lassen, aber durch eine Vorabstimmung. Fällt diese positiv aus, so soll ein weiteres einfaches Reichsgesetz genügen; bei negativem Ergebnis dagegen bedürfe es eines verfassungsändernden Reichsgesetzes! Dieses Resultat ist geradezu verblüffend: Erst erklärt die Mehrheit im Reichstag ein überwiegendes Reichsinteresse für nicht vorliegend, und sodann beschließt er dennoch die Gebietsänderung, nicht nur mit einfacher, sondern noch mit qualifizierter Majorität! Das wäre aber eine konsequente Volksvertretung! Vor einer weiteren Schlußfolgerung seiner Theorie scheut SAENGER selbst zurück, daß nämlich Reichsrat und Reichstag durch einfache Abstimmung entscheiden sollen, ob eine erhöhte Mehrheit erforderlich ist! Ueber dieses Bedenken — so meint er — hätte sich aber die Nationalversammlung hinweggesetzt. Ach nein, so oberflächlich ist sie doch nicht zu Werke gegangen! Das Bedenken besteht eben nur für SAENGER, der seine Konstruktion trotz ihrer unmöglichen Konsequenzen nicht aufgibt.

§ 6.

α. Das Volksbegehren.

Wie im vorigen Paragraphen auseinandergesetzt, geht der Anstoß zu der hier besprochenen Art einer Gebietsreform von der Bevölkerung selbst aus. „Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen“ — Abs. 4 Satz 1. Diese Feststellung wiederum hat auch die Einwohnerschaft selbst zu betreiben; sie muß das Verlangen nach einer Abstimmung deutlich zu er-

³⁰ Vgl. GIESE, Komm. Anm. 14 zu Art. 18.

³¹ Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1920, S. 70.

kennen geben. Natürlich braucht es nicht von der Mehrheit oder gar qualifizierten Majorität gestellt zu werden. Wollte man das zur Vorschrift machen, so würde sich ja die anzuordnende Abstimmung erübrigen. Es genügt, wenn ein Drittel der Einwohner das Verlangen erhebt.

Der Kommissionsentwurf begnügte sich sogar mit einem Viertel und ließ daneben noch die Möglichkeit eines Antrags „von den politischen oder kommunalen Vertretungen eines Viertels der beteiligten Bevölkerung“ zu. Diese Bestimmung ist — nicht nur, weil sie unklar und doppeldeutig gewesen ist — mit gutem Grund gestrichen worden. Die Bewegung soll wirklich vom Volke ausgehen und sich als zweifelsfrei volkstümlich bewähren, nicht aber von den politischen oder kommunalen Körperschaften hervorgerufen sein, die gar zu leicht ihre besonderen oder lokalen Interessen entscheiden lassen und in denen möglicherweise noch eine schwache Mehrheit eine starke Minderheit majorisiert hat, so daß das Verlangen nach einer Aenderung des bestehenden Zustandes letzten Endes nicht einmal von einem Viertel der Bevölkerung erhoben würde.

Natürlich muß irgend jemand vorhanden sein, der den Anstoß zu dem Volksbegehren gibt, denn ohne jede äußere Veranlassung pflegt eine politische Frage das deutsche Volk nicht so aufzuwühlen, daß sich die Bewegung elementar Bahn bräche! Meist bedarf es doch einer eifrigen Agitation und Propaganda. Wer veranlaßt und bezahlt diese? Wer organisiert die Sammlung und Zählung der Unterschriften? Die Antwort lautet: daß es jede Person und jede Personenmehrheit tun kann, die eben an der Sache so interessiert ist, daß sie Mühe, Zeit und Geld opfert. In Betracht kommen insbesondere: die politischen Parteien, Kommunen, die Presse, Vereine, auch Private, ferner ein deutsches Land, dem die Abstimmung Gebietszuwachs bringen soll, und leider auch — wie wollte man diese traurige Möglichkeit praktisch ver-

eiteln! — das Ausland, das sich von einer Aenderung der bestehenden Verhältnisse Vorteile verspricht.

Kann auch die Reichsregierung die treibende Kraft sein? Etwa weil sie den Widerstand eines Landes nicht durch verfassungsänderndes Reichsgesetz von oben her, sondern lieber durch Referendum seiner eigenen Staatsangehörigen überwinden möchte? Da die Verfassung nichts über die Entstehung des Volksbegehrens sagt und selbst ein etwaiges Spezialgesetz hierzu keine Vorschriften so eingehender Art bringen dürfte, ist m. E. die Reichsregierung rechtlich nicht gehindert, eine Volksbewegung ins Leben zu rufen oder wenigstens zu fördern. Ob das politisch klug wäre, ihrer Würde entspräche und nicht auch in dem betroffenen Lande viel böses Blut machen würde, sind ernste Fragen, deren Lösung gegebenenfalls der Einsicht und dem Takt der Reichsregierung überlassen wären.

Zweifelhaft ist es, ob die Reichsregierung die Abstimmung auch aus eigener Machtvollkommenheit anordnen kann. GIESE³² verneint diese Frage. Nach meiner Ansicht kann die Reichsregierung nicht eine Abstimmung nach Art. 18 Abs. 4 und 5 anordnen, um die Aenderung durch ein einfaches Reichsgesetz zu ermöglichen; denn hier soll die Initiative von der Bevölkerung ausgehen. Wohl aber kann die Reichsregierung eine Abstimmung durchführen, um bei der Einbringung eines verfassungsändernden Reichsgesetzes im Reichstag darzulegen, daß sein Inhalt dem Willen der beteiligten Bevölkerung entspricht. Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 18 Abs. 4 führen nicht zu dem Schluß, daß die Reichsregierung nur in dem hier bezeichneten Fall eine Abstimmung anordnen kann.

Ich muß nun weiter auf die Einzelheiten eines Volksbegehrens eingehen, hoffe aber, daß die meisten von den Problemen, die sich hier zeigen, möglichst bald durch ein besonderes Reichsgesetz

³² GIESE, Komm. Anm. 18 zu Art. 18.

ihre Erledigung finden werden. Zwar ist hier nicht wie an vielen anderen Stellen der Verfassung ein künftiges Gesetz verheißen, nichtsdestoweniger tut es aber Not³³.

Das Verlangen der Bevölkerung muß sich im Weg der Unterschriftensammlung äußern, und zwar muß sich jeder einzeln und persönlich in die Liste eintragen. Stellvertretung wird ebenso unzulässig sein, wie bei öffentlichen Wahlen. Noch viel weniger ist es statthaft, daß Vereine für ihre Mitglieder unterzeichnen. Juristische Personen können sich überhaupt nicht an der Subskription beteiligen³⁴. Eine besondere Form ist für das Volksbegehren — bisher wenigstens — nicht vorgeschrieben, etwa Eingabe an die Reichsregierung; auch ein ausgearbeiteter Entwurf wie im Fall des Art. 73 Abs. 3 braucht ihm nicht zugrunde zu liegen. Inhalt des Verlangens ist nur: Die Unterzeichneten wünschen eine Abstimmung darüber, ob sie, wie bisher, bei ihrem Lande verbleiben oder in Zukunft einem anderen ausdrücklich genannten Lande angehören sollen. Es genügt nicht, daß schlechthin eine Abstimmung über die Neuregelung der territorialen Verhältnisse verlangt wird ohne nähere Angabe, wie diese auszusehen hätten. Der Wille der Bevölkerung, der durch die Abstimmung festgestellt werden soll, muß bei dem Volksbegehren sich schon in einer bestimmten Richtung äußern. In dieses mehrere Möglichkeiten von vornherein aufzunehmen, wäre m. E. zulässig, nur müßten sie schon genannt werden³⁵.

Die Begrenzung des Abstimmungsgebietes muß und kann oft

³³ Der Entwurf des im Art. 73 Abs. 5 in Aussicht gestellten Reichsgesetzes über Volksentscheid und Volksbegehren sieht allerdings noch keine näheren Bestimmungen über das Verfahren im Fall des Art. 18 Abs. 3—6 vor.

³⁴ Vgl. GIESE, Komm. Anm. 17 zu Art. 18.

³⁵ Ein Beispiel wird das besser veranschaulichen: Das Fürstentum Ratzeburg will sich von Mecklenburg-Strelitz trennen, die Strelitzer Regierung stimmt nicht zu. Dann könnte der Inhalt des Verlangens sein, ob die Bevölkerung bei Mecklenburg-Strelitz bleiben oder zu Mecklenburg-Schwerin oder zu Lübeck gehören wolle.

gar nicht in dem Volksbegehren angegeben sein; denn die Veranstalter der Unterschriftensammlung ebensowenig wie die Unterzeichner können wissen, in welchen Bezirken sich das nötige Drittel ergeben wird.

Hiermit sind wir bei der Hauptschwierigkeit angelangt. Wer muß das Verlangen nach Abstimmung stellen? Ein Drittel der wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets! Dieses, seine Größe, seine Grenze, ist ja aber im Augenblick noch ganz und gar ungewiß; all das soll ja gerade erst durch Volksbegehren und Abstimmung ermittelt werden! Wir drehen uns also im Kreise. Die Ausdehnung des Volksbegehrens und damit der Abstimmung richtet sich nach dem Umfang des abzutrennenden Gebiets, und der Umfang des abzutrennenden Gebiets richtet sich nach dem Ausfall von Volksbegehren und Abstimmung. Die Vorschrift des Art. 18 Abs. 4 enthält also eine *petitio principii*, die auf einem ebenso bösartigen Denkfehler beruht wie die erste Formulierung „ein Viertel der beteiligten Bevölkerung“. Ja welche Bevölkerung ist denn beteiligt, welches Gebiet ist abzutrennen? Das ist ja gerade noch unbekannt und soll erst festgestellt werden.

Um aus diesem Dilemma herauszufinden, möchte ich folgende Vorschläge machen, die eventuell in einem zum Art. 18 ergehenden Reichsgesetz Aufnahme finden könnten:

1. Kleinster Bezirk sowohl für Volksbegehren als auch für Abstimmung ist die Gemeinde. Andere als Gemeindegrenzen kommen als neue Grenze nicht in Betracht.

2. Als abzutrennendes Gebiet im Sinne des Art. 18 Abs. 4 (Abtrennungsgebiet) gilt ein Gebiet, das folgenden Bedingungen genügen muß:

- a) Das Abtrennungsgebiet muß räumlich geschlossen sein.
- b) Das Abtrennungsgebiet muß in räumlichem Zusammenhang mit dem (bestehenden oder neuzubildenden) Lande stehen, dem anzugehören, Gegenstand der Abstimmung sein soll, oder

selbst das Land darstellen können, über dessen Neubildung abgestimmt werden soll. In diesem Fall muß das Abtrennungsgebiet mindestens 2 Millionen Einwohner haben.

- c) Abtrennungsgebiet kann sowohl ein Gebiet sein, das sich von einem andern Lande abtrennen will, als auch ein ganzes Land, das eine andere Gliederung des Reiches herbeiführen will.
- d) Im Abtrennungsgebiet muß ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner das Verlangen nach Abstimmung gestellt haben.

3. Gibt es ein oder mehrere Abtrennungsgebiete, die diesen Bedingungen genügen, so ordnet die Reichsregierung die Abstimmung an in dem durch Art. 18 Abs. 5 Satz 2 und 3 vorgeschriebenen Umfang.

4. Gibt es kein Abtrennungsgebiet im Sinne von 2., so unterbleibt die Abstimmung.

Zur Begründung und Erläuterung dieser Vorschläge ist folgendes nachzutragen:

Zu 1.: Kleinere Bezirke als die Gemeinden können nicht zugelassen werden, weil sonst die einfachsten wirtschaftlichen Zusammenhänge zerrissen würden.

Zu 2. a): Die verschiedenen Bestimmungen sollen und können nicht die definitive Grenze festlegen; diese kann erst nach der Abstimmung gezogen werden. Vielmehr sollen sie darüber Aufschluß geben, ob überhaupt ein annehmbar erscheinendes Abtrennungsgebiet vorhanden ist. Denn natürlich soll die Neugestaltung nicht einer neuen Zersplitterung und Atomisierung der Landkarte Vorschub leisten; sie muß vor allem räumlich geschlossene Gebilde schaffen, nicht etwa neue Enklaven.

Zu b): Bei Neubildungen ist zu unterscheiden, ob sie sich um ein bestehendes Land als Kristallisationspunkt gruppieren (z. B. Niedersachsen um Braunschweig) oder ob sie eine völlige Neu-

bildung darstellen (z. B. eine Republik Rheinland). In letzterem Fall, wo also die Zahl der deutschen Länder vermehrt wird, erscheint es berechtigt, für das neuzubildende Land eine Mindesteinzwohnerzahl zu verlangen, um die Entstehung neuer Zwergstaaten zu verhindern. Erreicht das Abtrennungsgebiet eine gewisse Größe nicht, so hat es keinen Zweck, noch eine Abstimmung zu veranstalten. Ob zwei Millionen als Minimum ausreichend erscheinen, ist reine Zweckmäßighkeitsfrage. Nur für Ostpreußen wäre eventuell eine Ausnahme am Platze. Dieses müßte wegen seiner nun isolierten Lage auf Verlangen seiner Bevölkerung Staatlichkeit erhalten, selbst wenn seine Einwohner die vorgeschriebene Zahl nicht erreichen.

Zu c): Wie aus diesem Satz hervorgeht, ist der Ausdruck der Verfassung „abzutrennendes Gebiet“ zu eng gewählt und würde daher berechtigterweise so eine authentische extensive Interpretation erfahren. Denn von Abtrennung kann eigentlich nicht die Rede sein, wenn ein ganzes Land seine Existenz aufgibt, um sich einem anderen Lande oder einem neu zu bildenden Lande anzuschließen. Auch in diesem Fall aber muß die Bevölkerung die Möglichkeit haben, ihren Willen gegenüber ihrer Regierung zu äußern und eventuell durchzusetzen.

Zu d): Diese Anordnung ist notwendig, damit die Vorschrift des Art. 18 Abs. 4 Satz 2 erfüllt ist. Wenn hier von einem Drittel der wahlberechtigten Einwohner des Abtrennungsgebietes die Rede ist, so ist das keine *petitio principii* mehr, weil jenes durch die vorangehenden Absätze schon umschrieben ist und diese Bestimmung nur noch eine nach dem Verfassungsrecht erforderliche Ergänzung bringt.

Zu 3. Es kann sehr wohl trotz der Vorschriften in 1 und 2 mehrere Abtrennungsgebiete geben.

Zu 4. Dieses ist die Konsequenz von 3.

Nachdem so — freilich recht umständlich — ermittelt ist, was als „abzutrennendes Gebiet“ zu betrachten wäre, ist noch

festzustellen, ob ein Drittel der dort wahlberechtigten Einwohner das Verlangen nach Abstimmung erhoben hat. Diese Feststellung muß die Reichsregierung treffen, weil sie die Grundlage für ihren Entschluß bilden soll, ob eine Abstimmung anzuordnen ist oder nicht. Schwierigkeiten könnten sich da ergeben, wenn die Zahl der Unterschriften so knapp ist, daß es fraglich ist, ob sie ausreicht. Die letzten Wählerlisten, auf Grund deren nach den Vorschriften der Reichswahlordnung die Zahl der Wahlberechtigten festgestellt ist, sind vielleicht schon einige Jahre alt. Die Veranstalter des Volksbegehrens haben natürlich nicht das Recht, neue Wählerlisten mit Wirkung für das öffentliche Recht auszulegen. Die Reichsregierung muß also an Hand der letzten Wählerlisten und der polizeilichen Fortschreibungen ermitteln, ob das erforderliche Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung sich in die Listen eingetragen hat oder nicht.

§ 7.

β. Die Abstimmung.

Die ausführlichen Bestimmungen des Art. 18 Abs. 5 treffen klare Anordnungen darüber, in welchem Gebiet abgestimmt wird und welche Mehrheit erreicht sein muß, geben aber keinen Aufschluß über zwei nicht minder wichtige Fragen, nämlich, worüber abgestimmt und wie das Abstimmungsergebnis verwertet werden soll. Jeder dieser vier Punkte erfordert eine eingehende Untersuchung.

Zunächst: In welchem Gebiet wird abgestimmt? Die Antwort ist zwischen den Zeilen zu lesen: Im abzutrennenden Gebiet. Diese Auskunft erfährt sogleich eine bedeutende Erweiterung: „Auch wenn es sich nur um Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirkes, eines bayerischen Kreises oder in anderen Ländern eines entsprechenden Verwaltungsbezirkes handelt, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes festzustellen.“

Man muß sich also darüber klar werden, was für eine Art von Verwaltungsbezirken in Betracht kommt. Auch hierüber gibt die Verfassung Auskunft: In Preußen Regierungsbezirke, in Bayern Kreise, in anderen Ländern „entsprechende Verwaltungsbezirke“³⁶. Die preußischen Regierungsbezirke und die bayerischen Kreise sind mittlere Verwaltungsbezirke; ihnen entsprechen also in den anderen Ländern die auf derselben Stufe stehenden Verwaltungsbezirke,³⁷ es sind dies: in Sachsen die Kreishauptmannschaften³⁷, in Württemberg die Kreise³⁸, in Hessen die Provinzen³⁹. Die anderen Länder haben keine mittleren entsprechenden Verwaltungsbezirke, können also nur im ganzen abstimmen, falls sie nicht aus räumlich getrennten Stücken bestehen, von denen nur eins oder einzelne in Betracht kommen.

Nur bei Baden können Zweifel entstehen. Dieses ist bekanntlich stark zentralistisch organisiert. Unmittelbar unterm Ministerium des Innern stehen die 53 Bezirksämter, die nicht einmal die Größe eines preußischen Kreises haben. Es gibt zwar vier Landeskommisariatsdistrikte⁴⁰; die Landeskommisäre haben aber nur Aufsicht und Bericht, nicht aber die Bedeutung einer zwischen das Ministerium des Innern und die Bezirksämter eingeschalteten Mittelstelle⁴¹. Will man also gegebenenfalls nicht in ganz Baden abstimmen lassen, so müßte man doch auf diese Distrikte zurückgreifen.

Diese Vorschrift, daß auch bei Abtrennung von Teilen im ganzen Regierungsbezirk usw. abgestimmt werden müsse, ist in

³⁶ Vgl. hierzu die schematische Tabelle im „Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts“, herausg. v. STENGEL-FLEISCHMANN unter dem Stichwort „Behördenorganisation“ Bd. 1, S. 394/95.

³⁷ Bautzen, Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau.

³⁸ Schwarzwald-, Donau-, Neckar-, Jagst-Kreis.

³⁹ Rheinhessen, Starkenburg. Oberhessen.

⁴⁰ Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Konstanz.

⁴¹ Vgl. das oben zitierte Wörterbuch, Bd. 1, S. 307 unter „Baden“ (Behördenorganisation) u. S. 393 unter: „Behördenorganisation“ (im einzelnen).

der ausgesprochenen Absicht eingefügt worden, solche Absplittierungen zu erschweren⁴². Man wollte das Selbstbestimmungsrecht nicht zu kleinen Gebieten einräumen⁴³. Daß es der Gemeinde oder gar dem einzelnen Grundstück nicht zustehen darf, ist richtig. Ob man sich aber mit der Abstimmung im Kreise nicht hätte begnügen können, wäre zu erwägen gewesen. Es ist so leicht möglich, daß mehrere Kreise einmütig für den Anschluß an ein Nachbarland stimmen, durch das Votum des Regierungsbezirks aber daran gehindert werden, indem im ganzen nicht die nötige Dreifünftelmehrheit aufgebracht wird.

Eine Einschränkung des Abstimmungsgebiets ist allerdings noch in der Verfassung vorgesehen, wenn nämlich „ein räumlicher Zusammenhang des abzutrennenden Gebietes mit dem Gesamtbezirke nicht besteht“. Dann „kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets als ausreichend erklärt werden“ — Art. 18 Abs. 5 Satz 3. Die Anwendung des Wortes „abzutrennendes Gebiet“ ist hier unanfechtbar; das Volksbegehren hat hierüber bereits Klarheit gebracht. Ein solches Reichsgesetz „kann“ ergehen, nicht etwas soll oder gar muß ergehen. Die Reichsregierung ist also hier zur Einbringung einer entsprechenden Vorlage nicht verpflichtet. Die Initiative zu diesem Gesetz kann von denselben Faktoren ausgehen wie im allgemeinen: Vom Reichstag selbst, von der Reichsregierung, vom Reichsrat eventuell gemäß Art. 69 Abs. 2, schließlich auch vom Volke nach Art. 73 Abs. 3 RV.

Zum Beschluß einer Gebietsänderung oder Neubildung ist eine doppelt-qualifizierte Mehrheit erforderlich, einmal $\frac{3}{5}$ der abgegebenen Stimmen, sodann mindestens die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten. Beides hat die Reichsregierung nachzuprüfen. Zweifel über die Zahl der Wahlberechtigten können sich hier nicht

⁴² Nach der früheren Fassung mußte sich die Abstimmung sogar auf die ganze Provinz erstrecken!

⁴³ Vgl. MEISSNER, S. 46.

erheben wie etwa beim Volksbegehren; denn die Reichsregierung wird vor der Abstimmung nach Maßgabe des besonderen Gesetzes oder der Reichswahlordnung Wählerlisten auslegen oder die alten berichtigen, so daß die Zahl amtlich festgestellt ist.

Soweit ist alles klar in der Verfassung vorgezeichnet. Mit keinem Wort wird jedoch berührt, worüber eigentlich abgestimmt werden soll. Auf den ersten Blick erscheint die Antwort selbstverständlich: Ueber die staatliche Zugehörigkeit des Gebiets. Doch geht man näher auf das Problem ein, so ergeben sich Schwierigkeiten, die befriedigend nur durch spezielle Regelung in dem noch ausstehenden Reichsgesetz erledigt werden können, und zwar Schwierigkeiten zweifacher Art.

Erstlich, welche staatsrechtlichen Möglichkeiten sollen bei der Abstimmung zur Wahl gestellt werden? Alle die irgendwie in Betracht kommen können, oder nur zwei oder die in dem Volksbegehren genannten allein? Ich halte die letzte Lösung für angemessen. Die Abstimmung ist nur eine Auswirkung der Initiative des Volkes, die in dem Verlangen eines Drittels der Einwohner Ausdruck gefunden hat. Folgerichtig darf sie nicht über den Rahmen dessen hinausgehen, was in dem Begehren selbst angeregt worden ist. Wollte die Reichsregierung jetzt noch andere Möglichkeiten zur Wahl stellen, so wäre das ein unzulässiger obrigkeitlicher Eingriff in das Verfahren zur Feststellung des Willens der Bevölkerung.

Aus dem bisherigen Fehlen von gesetzlichen Anhaltspunkten für den Gegenstand der Abstimmung ergibt sich noch ein anderes Problem, das jedoch nur dann praktisch wird, wenn Abtrennungs- und Abstimmungsgebiet sich nicht decken⁴⁴. Die Frage ist nun die: Soll jeder nur sagen, welche staatliche Zugehörigkeit er für

⁴⁴ Ein solcher Fall kann nach der Vorschrift des Art. 18 Abs. 5 Satz 2 leicht eintreten; denn dieser ordnet an, daß, wenn auch nur eine einzige Gemeinde in Preußen sich abtrennen will, im ganzen Regierungsbezirk abgestimmt werden muß.

sich selbst wünscht, oder soll er überhaupt zu der geplanten Abtrennung eines Teiles des Abstimmungsgebiets Stellung nehmen? Es handelt sich also darum, wie sind die Worte zu verstehen: Auch bei Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirks usw. „ist der Wille der Bevölkerung des ganzen, in Betracht kommenden Bezirks festzustellen?“⁴⁵ Um diesen richtig zu ermitteln und ein ihm entsprechendes Ergebnis zu erzielen, muß die Fragestellung nach meinem Vorschlag eine doppelte sein; sie hätte etwa so zu lauten:

1. „Zu welchem Lande wollen Sie gehören?“ (folgen die Namen der verschiedenen beteiligten Länder).
2. „Geben Sie Ihre Zustimmung, daß eventuell Gebietsteile, in denen die erforderliche Mehrheit für Vereinigung mit einem anderen Land oder Neubildung stimmt, dementsprechend abgetrennt werden?“

Die erste Frage kommt hauptsächlich für die Einwohner des umstrittenen Gebietes in Betracht, die zweite für die anderen Abstimmungsberechtigten, die in demselben Verwaltungsbezirk wohnen und nach Art. 18 Abs. 5 Satz 2 befragt werden müssen. Nichtbeteiligung an der Abstimmung muß als Bejahung der zweiten Frage aufgefaßt werden; der Nichtwähler hat ja durch sein Fernbleiben gezeigt, daß ihm nichts daran liegt, die etwa fortstrebenden

⁴⁵ Ohne ein Beispiel wiederum ist das Problem nur schwer verständlich zu machen: Bei den Verhandlungen zwischen Preußen und Thüringen über die Vervollständigung des Gebietes des jungen thüringischen Staates erklärt Preußen sich bereit — die Annahme ist natürlich hypothetisch — seine Exklaven abzutreten, also insbesondere die sächsischen Kreise Schleusingen und Ziegenrück und den Hessen-Nassauschen Kreis Schmalkalden. Insofern würde also schon nach Art. 18 Abs. 2 einfaches Reichsgesetz genügen. Ueber die Abtretung weiterer Gebiete kommt eine Einigung nicht zustande. Es wird eine Subskription veranstaltet, die als „Abtrennungsgebiete“ im Sinne des im § 18 Ausgeführten die Kreise Erfurt und Langensalza, Naumburg und Zeitz ergibt. Danach wäre in beiden in Betracht kommenden Regierungsbezirken Erfurt und Merseburg „der Wille der Bevölkerung festzustellen“.

Gebiete bei seinem Lande zu halten. Die zweite Frage ist also bejaht: 1. von denen, die sie ausdrücklich bejaht haben, 2. von denen, die zwar an der Abstimmung teilgenommen, sich dazu aber nicht geäußert haben, 3. von allen Nichtwählern, soweit sie ihr Fernbleiben nicht nachträglich begründet entschuldigen. Direkt durch Willenserklärung oder indirekt durch konkludente Handlungen haben also alle Wahlberechtigten zu dieser Frage Stellung genommen. Macht die Zahl der so zustimmend mit „ja“ Antwortenden mindestens $\frac{3}{5}$ der abgegebenen Stimmen aus, die sich ja hier mit der Zahl der Wahlberechtigten decken, so entspricht eine Abtrennung von Teilen dem Willen der Bevölkerung des ganzen Bezirks. Oder mit anderen Worten: Erklären sich mehr als $\frac{2}{5}$ der Wahlberechtigten ausdrücklich mit „nein“, so ist jede Abtrennung irgendwelcher Gebietsteile verhindert. Das widerspricht nicht etwa dem im Abs. 5 Satz 1 aufgestellten Erfordernis der qualifizierten Majoritäten, sondern ist im Gegenteil gerade seine Folge; denn die erhöhte Mehrheit ist ja nur für eine Aenderung des bestehenden Zustands vorgeschrieben, eine Minderheit kann also schon dessen Aufrechterhaltung bewirken. Nach meiner Ansicht muß man die Abstimmung so bewerten, denn sonst ist eine Mehrheit von mindestens der Hälfte der Wahlberechtigten, die der Abtrennung zustimmen sollte, schwerlich zu erzielen⁴⁶.

Um den wahren „Willen der Bevölkerung“ festzustellen, ist

⁴⁶ In dem oben ausgeführten Beispiel müßten also selbst die Kreise Naumburg und Zeitz, die geschlossen für Angliederung an Thüringen gestimmt haben mögen, wohl oder übel bei Preußen bleiben, weil nicht die Hälfte aller Wahlberechtigten im ganzen Regierungsbezirk Merseburg zugestimmt hat. So viele haben sich vermutlich nicht an der Wahl beteiligt; denn viele von „den über 20 Jahre alten Männern und Frauen“ (Art. 22 RV.) in Wittenberg, Torgau, Liebertwerda usw. werden nicht den Gang zur Urne gemacht haben, weil es ihnen herzlich gleichgültig ist, ob „die da unten in der Saalegend“ zu Thüringen kommen oder nicht. Der klare Wille der Bevölkerung dieses Gebiets, der sich mit großer Mehrheit für den Anschluß ausgesprochen hat, darf aber nicht durch den Mangel an Interesse in den unbeteiligten Bezirken vereitelt werden.

es also notwendig, mit Präsumtionen zu arbeiten. Das erscheint mir auch unbedenklich, wenn vor Beginn der Abstimmung die Wahlberechtigten durch öffentlichen Anschlag und Bekanntmachungen in den Zeitungen darauf hingewiesen werden, wie Nichtbeteiligung bewertet wird⁴⁷. Hiernach kann jeder sein Verhalten einrichten; bleibt er gleichwohl der Wahl fern, so zeigt er deutlich, daß seinetwegen eine Gebietsänderung erfolgen mag. Diese Präsumtionen, die ich nur aus einer logischen Betrachtung des Art. 18 und seiner möglichen Konsequenzen entwickelt habe, würden ihre Grundlage am besten in den näheren Bestimmungen des Ausführungsgesetzes finden, das vor Ablauf der Sperrfrist, also vor dem 14. August 1921, ergehen müßte.

Nur wenn die Frage, ob überhaupt eine Abtrennung vorgenommen werden darf, von der Bevölkerung des gesamten Bezirks nicht verneint ist, hat es Sinn, auf die erste Frage nach der Staatszugehörigkeit einzugehen. Widersinnig wäre es nun, die Verfassung so zu interpretieren, daß $\frac{3}{5}$ der abgegebenen Stimmen im ganzen Regierungsbezirk und gleichzeitig die Mehrheit der Wahlberechtigten daselbst für den Anschluß an das andere Land stimmen müßten. Dann könnte ja stets nur über einen preußischen Regierungsbezirk, über einen bayerischen Kreis usw. im ganzen entschieden werden, und diese Verwaltungsbezirke würden zu unzerstörbaren Einheiten. Es gäbe dann nur eine Abstimmung en bloc — ein Verfahren, das sich z. B. in der ersten Zone von Schleswig als unvernünftig und ungerecht herausgestellt hat. Andererseits geht es aber m. E. auch nicht an, nun jedes Grundstück über seine Staatszugehörigkeit frei beschließen zu lassen. Auch hier müßten wiederum kleinste Abstimmungsbezirke die Gemeinden sein. Innerhalb einer jeden ist zunächst festzustellen, ob

⁴⁷ Es ist übrigens bei der Abstimmung in Koburg am 30. November 1919 auch in ähnlicher Weise mit Präsumtionen gearbeitet worden. Verneinung der Frage, ob der Gemeinschaftsvertrag angenommen werden solle, galt als Abstimmung für Bayern.

in ihr die erforderlichen Mehrheiten vorhanden sind, sie sich also für oder gegen die Abtrennung entschieden hat.

Diese Feststellungen zu treffen, ist Sache der Reichsregierung; sie hat die Abstimmung angeordnet und nun das Ergebnis zu ermitteln. Ist dieses negativ, so ist das Projekt natürlich gescheitert; es bleibt beim bisherigen Rechtszustand, die Reichsregierung unternimmt nichts.

Hat die Bevölkerung dagegen der Aenderung bzw. Neubildung zugestimmt, so hat sie dem Reichstag ein „entsprechendes Gesetz“ zur Beschlußfassung vorzulegen. — Art. 18 Abs. 6. Das Gesetz muß dem festgestellten Willen der Bevölkerung entsprechen. Eine solche Vorlage auszuarbeiten, ist sehr einfach, wenn die territorialen Verhältnisse klar liegen⁴⁸. Eine mehrfache Lösung ist dagegen möglich, wenn ein Gebiet, das zu einem anderen Lande fortstrebt, von einem, das beim bisherigen Lande verharret, zu sondern ist⁴⁹. Dann bleibt der Reichsregierung nichts anderes übrig, als in der Gesetzesvorlage eine provisorische Grenzziehung vorzunehmen. Am besten läßt sie das von einer Kommission besorgen, die aus Vertretern der verschiedenen Interessenten und aus Sachverständigen besteht, in der sie selbst sich aber Vorsitz, Vermittlung und eventuell Entscheidung vorbehält. Diese Kommission hat die Grenze zu ziehen nach denselben Gesichtspunkten, die im vorigen Paragraphen für die Bestimmung des sogenannten Abtrennungsgebietes entwickelt sind. Das nun wirklich abzutrennende Gebiet muß einerseits den Vorschriften der Verfassung genügen: Mindestens die Hälfte der in ihm Wahlberechtigten und mindestens $\frac{3}{5}$ derjenigen, die in ihm abgestimmt haben, muß sich also für die Aenderung ausgesprochen haben. Andererseits muß es zusammen mit dem Lande, dem es sich anschließt, eine in sich geschlossene territoriale Einheit bilden. Neue En- oder Exklaven

⁴⁸ Z. B. wenn die Oldenburgische Exklave Oberstein-Birkenfeld Anschluß an die preußische Rheinprovinz gefordert hat.

⁴⁹ Vgl. das breit ausgeführte Beispiel Preußen-Thüringen.

dürfen keinesfalls geschaffen, alte müssen möglichst beseitigt werden⁵⁰. Bei der genauen Grenzziehung müssen auch Zweckmomente — wirtschaftliche und kulturelle Höchstleistung des Volkes — berücksichtigt werden.

Der Reichstag ist in seiner Beschlußfassung frei. Er kann die Vorlage ablehnen oder annehmen, wozu hier einfache Mehrheit genügt. Er kann auch, wenn im Entwurf selbst eine neue Grenzziehung vorgeschlagen ist, diese korrigieren, hat aber darauf zu achten, daß die von ihm beschlossene Gebietsänderung dem Willen der Bevölkerung entsprechen muß, insbesondere, daß in dem Distrikt, den er abweichend von der Vorlage abtrennen will, ebenfalls die nötigen Majoritäten vorhanden gewesen sein müssen. Ueber diese Schranke kann er sich nicht hinwegsetzen, weil dann nicht mehr die Voraussetzungen des Art. 18 Abs. 3 gegeben wären; oder er müßte das Gesetz mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit verabschieden. Dann wäre aus dem Verfahren auf Grund einer Abstimmung unversehens ein solches nach Art. 18 Abs. 1 geworden.

§ 8.

IV. Die Auseinandersetzung.

Der Art. 18 RV. handelt in seinem letzten 7. Absatz von der Auseinandersetzung. Daß eine solche unbedingt erforderlich sei, sagt er nicht ausdrücklich, scheint es aber als selbstverständlich vorauszusetzen. Eine juristische Notwendigkeit liegt also eigentlich nicht vor⁵¹, höchstens eine politische. In praxi wird sich die Auseinandersetzung allerdings nicht umgehen lassen, am allerwenigsten im Fall der Auflösung eines Landes. Zwar ist

⁵⁰ Wenn also z. B. eine einzelne Gemeinde für Preußen gestimmt hat, das umliegende Land aber durchweg für Thüringen, so ist diese eine Gemeinde eben durch das benachbarte Gebiet überstimmt und muß sich fügen.

⁵¹ STIER-SOMLO (Verfassung S. 102) sagt kurzerhand: „Eine Vermögensauseinandersetzung hat stattzufinden“.

dieser nicht im Art. 18 erwähnt — hier ist nur von Vereinigung oder Abtrennung die Rede. Man muß also, um diese offenbare Lücke auszufüllen, entweder den Zerfall eines Landes als eine Art der Abtrennung betrachten, wobei man freilich diesem Begriff Gewalt antäte, oder auch bei Auflösung eines Landes den Abs. 7 für analog anwendbar erklären.

Daß der Art. 18 nur von Vermögensauseinandersetzung spricht, ist dagegen eine beabsichtigte Einschränkung. Auf den übrigen Gebieten wollte man die Auseinandersetzung den beteiligten Ländern allein überlassen. Von solchen Problemen nichtfinanzieller Natur sind vor allem zu nennen: die Frage, welches Landesrecht in dem betroffenen Gebiet gelten, ob bzw. wie seine Gerichtsorganisation, seine Verwaltungseinteilung neugestaltet, ob die in dem Gebiete tätigen Landesbeamten übernommen werden sollen usw.⁵² Hierüber müssen sich die beteiligten Länder untereinander einigen, äußerstenfalls, wenn das nicht möglich sein sollte, einen Schiedsrichter anrufen, da die rigorosen Mittel des Völkerrechts, einen Streit zum Austrag zu bringen: Krieg, Blockade, Handelsperre zwischen deutschen Ländern natürlich ausgeschlossen sind. Als Schiedsrichter kämen insbesondere Organe und Behörden des Reiches in Betracht: der Präsident, die Reichsregierung, der Reichsrat, das Reichsgericht⁵³, auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Dieser insbesondere tritt auch gemäß Art. 19 RV. auf Antrag in Funktion, wenn sich aus dem Wechsel der Staatszugehörigkeit eines Gebietes „Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern“ ergeben haben.

Insofern ergänzt der Art. 19 mithin den Art. 18 Abs. 7, der bei Streit über die Vermögensauseinandersetzung Entscheidung

⁵² Der Staatsvertrag zwischen den Freistaaten Bayern und Koburg vom 14. Februar 1920 behandelt noch folgende Materien: Domänenvermögen, Bildungsanstalten, Krankenkassen, Handels- und Handwerkskammer, Lokalbahnen, Kanalisierung.

⁵³ So haben z. B. 1887 die beiden Mecklenburg eine Grenzstreitigkeit mit Lübeck vom Reichsgericht als Schiedsrichter entscheiden lassen.

durch den Staatsgerichtshof vorsieht. Den Anstoß zu einem solchen Verfahren gibt, wie die Verfassung sagt, „ein Antrag einer Partei“. Dieser unbestimmte Ausdruck ist mit Absicht gewählt worden. Partei kann nämlich nicht nur ein beteiligtes Land sein, sondern auch das abgetrennte Gebiet, dessen finanzielle Interessen in Mitleidenschaft gezogen sind⁵⁴. So können also auch einzelne oder mehrere Gemeinden oder größere Kommunalverbände als Partei erscheinen⁵⁵ und beim Staatsgerichtshof auf Entscheidung antragen.

§ 9.

V. Der Inhalt des Reichsgesetzes.

Ganz gleich wie das in Ausführung des Art. 18 ergangene Reichsgesetz zustande gekommen ist, ob nach Abs. 1, nach Abs. 2 oder nach Abs. 3—6, sein wesentlicher Inhalt ist stets von demselben Typus: Notwendig und unerlässlich sind ihm Bestimmungen über die Gebietsänderung und den hierdurch veranlaßten Wechsel der Staatsangehörigkeit der Bewohner.

Was die Gebietsänderung anbetrifft, so muß diese mit klaren Worten im Reichsgesetz ausgesprochen werden⁵⁶. Eine Formulierung etwa, die lediglich auf einen vorangegangenen Staatenvertrag verweisen und ihm Genehmigung erteilen würde, ist als unstatthaft zu betrachten, weil sie das staatsrechtliche Verhältnis zwischen den Akten der Landes- und der Reichsgesetzgebung nicht richtig wiedergeben würde. Es muß im Reichsgesetz zum Ausdruck gebracht sein, daß durch dieses erst die Gebietsänderung erfolgt⁵⁷.

⁵⁴ Z. B. weil das Land, dem es bisher angehörte, sich wegen der staatsrechtlichen Aenderung weigert, zugesagte Beiträge zum Bau einer Chaussee zu zahlen.

⁵⁵ Vgl. GIESE, Komm.Anm. 25 zu Art. 18.

⁵⁶ So ist auch bei der Vereinigung Koburgs mit Bayern und bei der Bildung des Landes Thüringen verfahren worden — §§ 1 der hierzu ergangenen Gesetze.

⁵⁷ Nur das Land Oberschlesien würde gegebenenfalls auf anderem Wege

Die neue Grenzziehung muß aus dem Reichsgesetz oder — bei einer umständlichen Neuregulierung z. B. im Fall einer Abtretung — aus einer beigefügten Anlage hervorgehen, die dann als Teil des Gesetzes zu gelten hat. In welcher Art bei einem Verfahren auf Grund des Willens der Bevölkerung die Grenze zu bestimmen ist, ist oben schon dargelegt. Bei einer Abtretung oder einem Gebietsaustausch, die nach Zustimmung der beteiligten Länder durch einfaches Reichsgesetz zustande gekommen sind, erscheint eine Bezugnahme auf Bestimmungen eines vorher beschlossenen Staatenvertrages zum Zweck der Bezeichnung der neuen Grenze zum mindesten als inkorrekt, weil es nicht gut angeht, Teilen dieses Vertrages den Charakter einer reichsgesetzlichen Bestimmung zu verleihen.

Des Weiteren muß das Reichsgesetz einer Regelung über den Wechsel der Staatszugehörigkeit der Einwohner der in Betracht kommenden Gebiete treffen⁵⁸, selbst wenn die diesbezüglichen Anordnungen selbstverständlich erscheinen, wie im Fall der Verschmelzung zweier Länder. Denn nach den Artikeln 110 und 6 Ziff. 3 RV. kann nur ein Reichsgesetz über den Verlust und Erwerb der Staatszugehörigkeit in einem der Länder bestimmen⁵⁹. Im allgemeinen wird ja hier die Regelung durch die Vernunft der Dinge klar vorgezeichnet sein: Kommen ganze bisherige Länder bei der Gebietsänderung in Betracht, so entscheidet die Staatsangehörigkeit in diesen; handelt es sich um Abtrennung von Teilen, so erhalten eine neue Staatsangehörigkeit alle diejenigen

errichtet werden. Hier bedürfte es kraft besonderer verfassungsändernder Bestimmung keines weiteren Reichsgesetzes, da nunmehr der Art. 167 RV. in der Fassung des Spezialgesetzes vom 27. Nov. 1920 die erforderliche reichsgesetzliche Sanktion und die sonst dem Reichsgesetz notwendigen Vorschriften enthält.

⁵⁸ Dies tun die §§ 2 der beiden schon oben genannten Gesetze und für Oberschlesien Art. 167 RV. Abs. 3 Nr. 3.

⁵⁹ So mit Recht die Begründungen der eben zitierten Paragraphen — Drucksachen der Nat.Vers. Nr. 2713 S. 3 und Nr. 2714 S. 3.

Angehörigen des verkleinerten Landes, die zur Zeit der Abtrennung in dem abgetrennten Gebiet ⁶⁰ bzw. auch in dem um dieses Stück vergrößerten Lande Wohnsitz eventuell Aufenthalt haben. Aus besonderen Gründen kann das Reichsgesetz davon abweichend oder darüber hinausgehend noch andere Anordnungen treffen ⁶¹. Denn der Reichstag ist natürlich auch hierin souverän.

Andere Bestimmungen als über die Gebietsänderung und den Wechsel der Staatsangehörigkeit braucht das Reichsgesetz nicht zu enthalten, insbesondere nicht eine Anordnung über die Zeit seines Inkrafttretens, da diese sich dann nach Art. 71 RV. richtet. Allerdings wird es wohl in den meisten Fällen zweckentsprechender sein, die territorialen Aenderungen nicht an einem zufälligen Datum, sondern mit einem absichtlich gewählten Zeitpunkt in Wirksamkeit treten zu lassen ⁶².

Im Falle der Neubildung von Ländern empfiehlt es sich, in dem Reichsgesetz Bestimmungen über den staatsrechtlichen Aufbau des neuen Landes zu treffen, um so seine Entstehung zu erleichtern ⁶³.

Schlußbetrachtung.

Im Gegensatz zur alten Reichsverfassung, die keine diesbezüglichen Vorschriften hatte, bringt die neue Verfassung ausführliche Bestimmungen, nach denen eine Neueinteilung des Reiches nicht nur gesetzlich möglich ist, sondern sogar als durchaus

⁶⁰ Vgl. v. LISZT, Völkerrecht S. 86.

⁶¹ Vgl. z. B. die ausführlichen Bestimmungen im § 2 des Gesetzes über die Vereinigung Koburgs mit Bayern.

⁶² Freilich ist es nicht angängig, wie es bezüglich der Vereinigung Koburgs mit Bayern zuerst geplant war, das Reichsgesetz durch Verordnung einer Landesregierung in Kraft zu setzen.

⁶³ So trifft das Reichsgesetz über das Land Thüringen im § 3 Anordnungen hinsichtlich der Wahl der ersten Landesversammlung, im § 4 hinsichtlich der Beschlußfassung über eine vorläufige Verfassung und über provisorische Regierungsorgane. Vgl. für Oberschlesien Art. 167 RV. Abs. 3 Nr. 1.

wünschenswert erscheint. Der Art. 18 setzt, wie KAHL es ausgedrückt hat, „anstelle des festen historischen Besitzstandes . . . ein bewegliches Prinzip der Ländergliederung des Reiches“⁶⁴. Daß „die überkommene Gestaltung der bisherigen Einzelstaaten, in deren Abgrenzung die natürlichen Zusammenhänge der Landschaften und Stämme mit ihrer kulturellen Eigenart“⁶⁵ oft willkürlich durchschnitten, „Zusammengehöriges getrennt und Unzusammenhängendes verbunden war“, in Zukunft nicht mehr maßgebend sein dürfe, war eine Forderung, in der sich nach der Beseitigung der Dynastien fast alle einig waren. Nur über das Ausmaß und die Art der notwendigen Neueinteilung — über das Wie, nicht über das Ob — gingen die Ansichten weit auseinander. So entstand im heftigsten Streit der Meinungen endlich langsam und mühselig der Art. 18, an dessen Ausgestaltung das ganze Volk durch seine führenden Geister und berufenen Vertreter teilgenommen hat. Gerade darum ist er als ein die Gegensätze vermittelnder Ausdruck und als die letzte Konsequenz der im Volke lebenden rechtlichen und politischen Ueberzeugung zu bewerten. Er bringt die Entwicklung, die in der Frage der territorialen Einteilung Deutschland seit einem halben Jahrhundert auf dem zufälligen Standpunkt eines großen historischen Moments erstarrt war, wieder in Fluß, indem er das Zweckmoment in den Vordergrund stellt. Sein Grundgedanke ist „Stärkung und Erhaltung der Reichseinheit auf Grund einer ökonomisch und sozial besseren einheitlichen Gliederung des Reiches unter Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung“. Was eine übereifrige Kritik vor schnell dem § 11 des PREUSS'schen Entwurfes nachgerühmt hatte⁶⁶, trifft auf den Art. 18 der Verfassung — trotz mancher gerügten Unklarheit im einzelnen — zu: Er bringt den

⁶⁴ Sten. Ber. S. 1205 D.

⁶⁵ PREUSS, Denkschrift S. 8.

⁶⁶ MEISSNER S. 44.

fruchtbaren Gedanken einer Neuordnung Deutschlands und ist sachlich gut geeignet zur Ueberwindung der Vergangenheit und zum Neuaufbau der Zukunft⁶⁷.

⁶⁷ BENDIX, Grundsatzlosigkeiten in den beiden amtlichen Reichsverfassungsentwürfen. Berlin 1919, S. 46.

II.
Aus der Praxis des Staatsrechts.
Parlamentsreform.

Von
OTTO KOELLREUTTER.

Im Januar dieses Jahres hat der frühere Reichsminister Schiffer mit Unterstützung seiner Fraktion im Reichstag folgende Anträge eingebracht:

1.¹

Der Reichstag wolle beschließen: im Wege der Geschäftsordnung anzuordnen, daß

1. der Ältestenrat befugt ist, den Zeitraum für die Erledigung einzelner Angelegenheiten und die Dauer der Redezeit zu bestimmen,
2. jedes Mitglied des Reichstags während einer Tagung nur an einer Anfrage und an einer Interpellation beteiligt sein darf, soweit nicht in besonderen Fällen der Ältestenrat Ausnahmen zuläßt,
3. in jeder Woche drei aufeinanderfolgende Tage für die Verhandlung der Vollversammlung, zwei Tage für die Verhandlungen der Ausschüsse bestimmt werden,
4. die ersten vier Tage eines jeden Monats frei von Voll- und Ausschusssitzungen bleiben

Berlin, den 27. Januar 1921.

Schiffer und Fraktion.

2.²

Der Reichstag wolle beschließen: folgendem Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung zu erteilen:

¹ Drucksache Nr. 1380.

² Drucksache Nr. 1381.

Entwurf eines Gesetzes
wegen

Aenderung des Artikel 68 Abs. 2 der Reichsverfassung.

Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird:

Artikel 68 Abs. 2 der Reichsverfassung erhält folgenden Zusatz:

Ein Reichsgesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen Reichsgesetze von einem Ausschuß des Reichstags beschlossen werden können.

Berlin, den 27. Januar 1921.

Schiffer und Fraktion.

3.³

Der Reichstag wolle beschließen: folgendem Gesetzentwurfe die verfassungsmäßige Zustimmung zu erteilen:

Entwurf eines Gesetzes,
betreffend
die Geschäftsführung des Reichstags.

Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird:

I. Ältestenrat.

§ 1.

Beim Reichstag wird unter dem Namen des Ältestenrats ein ständiger Ausschuß von 28 Mitgliedern gebildet.

§ 2.

Den Vorsitz führt der Reichstagspräsident, in seiner Vertretung einer der Vizepräsidenten.

§ 3.

Der Ältestenrat hat:

1. den Reichstagspräsidenten bei der Führung seiner Geschäfte zu unterstützen,
2. die ihm durch das Gesetz und die Geschäftsordnung zugewiesenen Entscheidungen zu treffen.

II. Gesetzgebung.

§ 4.

Reichsgesetze, die nicht lediglich oder hauptsächlich leitende Grundsätze enthalten und auch nicht aus anderen Gründen von besonderer Bedeutung sind, können von einem Ausschuß des Reichstags beschlossen werden.

§ 5.

Ob ein Gesetz vom Reichstag oder von einem Ausschuß zu beschließen ist, entscheidet der Ältestenrat.

³ Drucksache Nr. 1382.

§ 6.

Entwürfe von Gesetzen, die nicht vom Reichstag zu beschließen sind, überweist der Ältestenrat einem bereits bestehenden Ausschuß oder einer Mehrheit bereits bestehender Ausschüsse oder einem besonders vom Reichstag zu wählenden Ausschusse.

§ 7.

Gelangt der mit der Behandlung eines Entwurfes betraute Ausschuß im Verlaufe der Beratung zu der Ansicht, daß über leitende Grundsätze oder andere Gegenstände von besonderer Bedeutung zu entscheiden ist, so kann auf seinen Antrag der Ältestenrat den Entwurf ganz oder teilweise dem Reichstag zur Beschlußfassung überweisen.

§ 8.

Der Ältestenrat kann einen Gesetzentwurf dergestalt teilen, daß der eine Teil dem Reichstag, der andere einem Ausschuß zur Beschlußfassung überwiesen wird. Er kann auch den Entwurf der Reichsregierung oder dem Antragsteller mit der Auflage zurückgeben, eine Teilung vorzunehmen.

§ 9.

Ein von einem Ausschuß beschlossenes Reichsgesetz ist unverzüglich dem Reichstag vorzulegen und auf sein Verlangen aufzuheben.

III. Haushaltsplan.

§ 10.

Der Haushaltsplan ist spätestens am 3. Januar jeden Jahres dem Reichstag vorzulegen.

§ 11.

Ist der Haushaltsplan nicht bis zum 15. März jeden Jahres vollständig beschloßsen, so werden die noch ausstehenden Teile ohne eine weitere Erörterung durch Abstimmung erledigt.

§ 12.

Der Ältestenrat bestimmt die Reihenfolge, in der die einzelnen Teile des Haushaltsplans zur Beratung gelangen, und den Zeitraum, der für sie zur Verfügung steht. Nach Ablauf dieses Zeitraums werden auch diese Teile ohne weitere Erörterung durch Abstimmung erledigt.

IV. Anderweite Eingänge.

§ 13.

Auch alle anderen Eingänge können, wenn sie nicht lediglich oder hauptsächlich leitende Grundsätze betreffen und auch nicht aus einem anderen Grunde von besonderer Bedeutung sind, vom Ältestenrat einem Ausschuß zur Erledigung überwiesen werden.

§§ 6—9 finden entsprechende Anwendung.

Berlin, den 27. Januar 1921.

Schiffer und Fraktion

Der leitende Grundgedanke dieser Reformanträge ist die Entlastung des Plenums des Reichstags. Sie gehen von der Erkenntnis der Tatsache aus, daß die Volksvertretung im heutigen parlamentarischen Staate sozusagen an ihrer eigenen Machtfülle erstickt, und daß aus diesem Grunde sowohl die Aufgabenverteilung innerhalb der Volksvertretung wie ihr Geschäftsgang einer Neuordnung dringend bedarf.

Das Problem als solches ist nun durchaus nicht neu, da immer wieder mit elementarer Gewalt die Erkenntnis zum Durchbruch gelangte, daß die Herrschaft eines vielköpfigen Parlaments nicht nur ihre Schwächen, sondern auch ihre natürlichen Grenzen hat. Schon in der Mitte des vorigen Jahrhunderts berichtet LOTHAR BUCHER in seinem heute noch wertvollen Buche „Der Parlamentarismus wie er ist“⁴:

„Unverkennbar tritt die Frage, wer ein Recht auf Vertretung hat, immer mehr zurück gegen die Frage, wie das Unterhaus zusammengesetzt sei, damit es die beste Arbeit liefert. Die ‚Times‘ hat einen weit verbreiteten Gedanken richtig ausgedrückt, wenn sie wiederholt das Parlament mit einer Dampfmaschine verglichen. Die beiden Sessions unter dem Ministerium Aberdeen haben auch auf die gedankenlosesten Insulaner den Eindruck gemacht, daß an der Maschine etwas in Unordnung sei. Sie arbeitet mit dem gewöhnlichen Getöse, aber sie bringt nichts hervor, wenigstens nichts befriedigendes. Wenn wir aber die öffentliche Meinung richtig gefaßt haben, so verspricht sie sich weniger von einer Einfügung neuer Teile als von einer anderweitigen Anordnung der alten. Da, wo man mit leiser Hand die Zerstörung alles dessen vorbereitet, was die Verfassung Englands noch von den großen Staaten des Festlandes unterscheidet, scheint man die Stimmung und die Richtung ebenso zu verstehen und demgemäß benutzen zu wollen. Ehe die orientalische Frage die Aufmerksamkeit abgezogen hatte, suchte die ‚Times‘ in einer planmäßig angelegten Reihe von Artikeln die öffentliche Meinung mit dem Gedanken zu befreunden, daß das Unterhaus in Abteilungen und die Gesetzgebung in Fächer zerlegt werden müsse, so daß das Plenum außer einigen allgemeinen Angelegenheiten nur eine formelle Sanktion der in den Abteilungen gearbeiteten Gesetze behielte.“ Die meisten dieser Sätze könnten heute geradesogut geschrieben sein. Und das moderne Parlamentsrecht zeigt ja auch in immer steigendem Maße die Tendenz, die Bedeutung der Parlamentskommissionen- und Ausschüsse immer mehr herauszuarbeiten. Es soll hier nun nicht des weiteren untersucht wer-

⁴ 3. Aufl., 1894, S. 106.

den, worin die eigentlichen Wurzeln dieser Erscheinung liegen⁵. Im folgenden sollen nur die Anträge Schiffer einer näheren Prüfung unterzogen werden. Sie zerfallen in Vorschläge zur Aenderung der Geschäftsordnung und in solche, die auf eine Verfassungsänderung hinielen.

Die in der Drucksache 1380 formulierten Vorschläge auf Aenderung der Geschäftsordnung bewegen sich in der Linie der bisherigen Entwicklung. Sie suchen den Redefluß des Plenums einzudämmen und die sachliche Arbeit in den Ausschüssen zu stärken, ohne daß dadurch die Stellung des Reichstags prinzipiell berührt würde. Man wird deshalb die in ihnen zum Ausdruck kommende Absicht nur begrüßen können. Es würde wahrscheinlich dem Ansehen des Reichstags nur förderlich sein, wenn er sich ihren Inhalt zu eigen machte.

Viel weitergehend und vor allem staatsrechtlich von prinzipieller Bedeutung sind die übrigen Anträge. Der neue Gedanke ist dabei der, daß Ausschüsse des Parlaments im weiten Umfange an die Stelle desselben treten sollen. Insoweit soll also der Reichstag — abgesehen von einem absoluten Vetorecht gegen die Ausschlußbeschlüsse — überhaupt ausgeschaltet werden. Auch hierfür haben wir schon in beschränktem Maße ein Vorbild in Art. 46 der neuen lübeckischen Landesverfassung vom 23. Mai 1920. Dieser Artikel sagt:

Sollten Senat und Bürgerschaft in der Ansicht übereinstimmen, daß das Staatswohl nicht gestatte, eine Angelegenheit von außergewöhnlicher Bedeutung, etwa den Abschluß eines Staatsvertrages, in der Bürgerschaft selbst zu verhandeln, so kann an deren Stelle ein beschließender Ausschuß mit dieser Aufgabe beauftragt werden.

Der hierfür maßgebende Rat- und Bürgerschluß muß den Auftrag enthalten, der dem beschließenden Ausschuß erteilt werden soll, und insbesondere auch bestimmen, ob der Bürgerschaft die Genehmigung des Beschlusses vorbehalten wird, oder ob der Ausschuß etwa endgültig an Stelle der Bürgerschaft beschließen soll.

Die Zahl der Ausschußmitglieder wird von der Bürgerschaft bestimmt. Wählbar ist, wer in die Bürgerschaft gewählt werden kann. Die Wahl erfolgt durch die Bürgerschaft nach den für die Wahl der Bürgerausschußmitglieder geltenden Vorschriften. Spätestens binnen drei Tagen wird der Ausschuß durch den Wortführer der Bürgerschaft berufen. Der Ausschuß wählt alsdann seinen Wortführer, dessen Stellvertreter und einen Schriftführer, der nicht Mitglied des Ausschusses zu sein braucht. Die Mitglieder

⁵ Vgl. darüber meinen Aufsatz, „Parlamentarismus und berufständische Idee“, „Roter Tag“ vom 20. Januar d. J., Nr. 16.

und der Schriftführer sind verpflichtet, über die Verhandlungen Still-
schweigen zu bewahren, bis die Angelegenheit durch Rat- und Bürger-
schluß ihre Erledigung gefunden hat.

Der Senat entsendet in den Ausschuß Kommissare.

Der Ausschuß ist befugt, auch in Abwesenheit der Senatskommissare
zu beraten. Beschlüsse können jedoch nur nach Beratung mit den Senats-
kommissaren und in deren Gegenwart gefaßt werden.

Die Beschlüsse des Ausschusses bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer
Mehrheit von zwei Dritteln sämtlicher Mitglieder. Beschlüsse, die mit
anderem Stimmenverhältnis gefaßt sind, unterliegen der Genehmigung der
Bürgerschaft.

Sowohl dem Ausschuß als den Senatskommissaren steht es frei, Sach-
verständige zuzuziehen. Die Sachverständigen werden in Gegenwart der
Senatskommissare vernommen. Sie sind gleich den Ausschußmitgliedern
zu verpflichten, über alle Ausschußverhandlungen Verschwiegenheit zu
beobachten.

Nach Beendigung der Ausschußverhandlungen ist über deren Ergebnis
der Bürgerschaft und dem Senat schriftlich zu berichten. War jener die
endgültige Genehmigung vorbehalten, so ist sie unverzüglich zur Beschluß-
fassung zu berufen. War dagegen dem Ausschuß unbeschränkte Vollmacht
erteilt, so wird sein Beschluß, falls ihm der Senat beitrifft, ohne weiteres
durch den Senat als Rat- und Bürgerschluß bekanntgegeben.

Auch hier die Tatsache, daß der Ausschuß unter Umständen end-
gültig an Stelle der Volksvertretung beschließt, allerdings nur mit
 $\frac{2}{3}$ Mehrheit (Abs. 6). Im übrigen ist aber der Zweck dieses Artikels
ein ganz anderer. Er will mit Genehmigung des Plenums demselben
den Beschluß über Angelegenheiten im Einzelfalle aus der Hand neh-
men, zu deren Behandlung und Erledigung sich Senat und Bürgerschaft
nicht berufen fühlen. Es sind also gerade besonders wichtige An-
gelegenheiten, die dem Ausschusse hier übertragen werden können.
Der Zweck der Schifferschen Anträge ist ein ganz anderer. Ihr Kern-
punkt liegt in den §§ 4 und 5 der Drucksache 1382.

Nach § 4 können Reichsgesetze, „die nicht lediglich oder haupt-
sächlich leitende Grundsätze enthalten und auch nicht aus andern
Gründen von besonderer Bedeutung sind“, durch einen Ausschuß be-
schlossen werden. Das Plenum soll also von allem Nebensächlichen
entlastet werden. Angelegenheiten von besonderer, vor allem natürlich
politischer Bedeutung bleiben — im Gegensatz zu Art. 46 der lübecki-
schen Verfassung — gerade der Beschlußfassung des Plenums vor-
behalten. Als derartige „Beschlüssausschüsse“ kommen nun nach § 6
in Betracht: ein bereits bestehender Ausschuß, eine Mehrheit bereits

bestehender Ausschüsse oder ein besonders vom Reichstag zu wählender Ausschuß. Da der Entwurf über die Wahl dieser Ausschüsse keine neuen Bestimmungen gibt, erfolgt sie also nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung und der Parlamentspraxis. Nun erscheint es aber bedenklich, diesen Faktoren ohne weiteres die Einzelheiten über die Wahl dieser Ausschüsse zu überlassen. Denn der Schiffersche Vorschlag macht diese „Beschlüssausschüsse“ eben doch zu richtigen und selbständigen Organen der Gesetzgebung, deren Zusammensetzung dann auch, mindestens in den Grundlinien, verfassungsmäßig festzulegen wäre. Daß durch diese „Beschlüssausschüsse“ ein neues Gesetzgebungsorgan geschaffen werden soll, erhellt ja auch aus dem weiter unten noch näher zu besprechenden Inhalt der Drucksache Nr. 1381.

Wer entscheidet aber denn nun, in welchen Fällen ein Ausschuß so zum gesetzgebenden Faktor wird, wer weist also das gesetzgeberische Material dem Plenum einerseits und den Ausschüssen andererseits zu? Für diese so ungeheuer wichtige Tätigkeit schafft der Entwurf einen besonderen ständigen Ausschuß, den Ältestenrat⁶.

Der Ä.R. soll nach den §§ 1 und 2 des Entwurfs aus 28 Mitgliedern bestehen und unter dem Vorsitz des Reichstagspräsidenten, in seiner Vertretung eines der Vizepräsidenten tagen. Er ähnelt in dieser Zusammensetzung stark dem bisherigen Seniorenkonvent⁷ des Reichstags, den er auch zweifellos ersetzen soll, worauf ja schon der Name hindeutet. Diese Delegiertenkonferenz der Reichstagsfraktionen ist, wie HATSCHEK mit Recht klar hervorhebt, aber nun kein durch Rechtsnorm geschaffenes Organ des Reichstags, sondern er verdankt seine Entstehung der Parlamentspraxis, der Parteisitte. Rechtlich existiert der Seniorenkonvent nicht, sondern nur tatsächlich. Infolgedessen sind sowohl seine Zusammensetzung wie seine Funktionen wohl durch die Praxis entwickelt worden, aber weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung festgelegt. Die naturgemäß je nach Zahl und Größe der Fraktionen schwankende Zahl seiner Mitglieder betrug im Durchschnitt etwa 30⁸. Den Vorsitz in ihm führt übungsgemäß der 1. Vizepräsident des Reichstags⁹. Das wird nun alles in dem Entwurfe Schiffers gesetzlich fixiert. Vor allem konnte der Vor-

⁶ Im folgenden abgekürzt Ä.R.

⁷ Vgl. über ihn HATSCHEK, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915, 1. Teil, S. 175 ff.

⁸ HATSCHEK a. a. O. S. 180.

⁹ HATSCHEK a. a. O. S. 178.

sitz in diesem durch Gesetz geschaffenen ständigen Ausschusse dem Reichstagspräsidenten offiziell übertragen werden. Mit dieser gesetzlichen Fixierung fällt nun aber der Ä.R. überhaupt unter die für Ausschüsse geltenden gesetzlichen Normen. Das gilt vor allem für die Art seiner Beschlußfassung. Beschlüsse des Seniorenkonvents erfolgten immer nur einstimmig, Majoritätsbeschlüsse und der darin ausgeübte rechtliche Zwang gegen die Minderheit waren in dieser reinen Parteiinstitution nicht zulässig, jedenfalls für niemand bindend. Anders im Ä.R. In ihm als verfassungsrechtlichem Organ würde natürlich auch das Majoritätsprinzip zur Durchführung und Wirkung kommen, was bei der gleich zu besprechenden großen Machtfülle dieses Ausschusses von großer Bedeutung wäre.

Aber auch in seinen Funktionen schließt der Ä.R. zunächst an die Funktionen des Seniorenkonvents, wie sie sich in der Praxis entwickelt haben, an. Nach § 3 Z. 1 des Entwurfs soll der Ä.R. den Reichstagspräsidenten bei der Führung seiner Geschäfte unterstützen. Diese etwas vage Formulierung umschließt zweifellos die bisherigen Funktionen des Seniorenkonvents, auf die hier nicht weiter eingegangen zu werden braucht¹⁰. Neu und von außerordentlicher Bedeutung ist aber die Bestimmung der Z. 2 des § 3 des Entwurfs, wonach der Ä.R. „die ihm durch das Gesetz und die Geschäftsordnung zugewiesenen Entscheidungen zu treffen“ hat. Derartige Entscheidungsgewalt weist ihm der Antrag Schiffer einmal in der Drucksache 1380, dann aber vor allem in den §§ 5, 6, 7, 8, 12 und 13 der Drucksache 1382 zu.

Nach Z. 1 der Drucksache 1380 soll der Ä.R. nach Einfügung einer dementsprechenden Bestimmung in die Geschäftsordnung befugt sein, „den Zeitraum für die Erledigung einzelner Angelegenheiten und die Dauer der Redezeit zu bestimmen“. Der Ä.R. erhielt damit nur das formelle Recht zur Regelung von Fragen, die auch bisher schon im Seniorenkonvent behandelt wurden¹¹. Es handelt sich also nur um die rechtliche Festlegung einer schon bestehenden Uebung. Ferner soll der Ä.R. in besonderen Fällen Ausnahmen von der Bestimmung der Z. 2 der Drucksache 1380 zulassen dürfen.

Weit wichtiger und von prinzipieller Bedeutung ist aber die Entscheidungsgewalt des Ä.R. nach dem Entwurf eines G. betr. die Ge-

¹⁰ Vgl. darüber HATSCHEK a. a. O. S. 185 ff.

¹¹ Vgl. über den Einfluß des Seniorenkonvents auf die Redeordnung HATSCHEK a. a. O. S. 189 f.

schäftsführung des Reichstags (Drucksache 1382). Danach entscheidet der Ä.R. vor allem, „ob ein Gesetz vom Reichstag oder von einem Ausschuß zu beschließen ist“ (§ 5). Er muß sich also darüber schlüssig werden, ob das Gesetz „ausschußreif“ ist, d. h. ob es „nicht lediglich oder hauptsächlich leitende Grundsätze enthält und auch nicht aus andern Gründen von besonderer Bedeutung ist“ (§ 4). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet der Ä.R. nach eigenem freien Ermessen. Aber selbst wenn sie seiner Meinung nach vorliegen, ist er in seiner Entschliebung darüber noch frei, ob er überhaupt den Entwurf dem Ausschuß überweisen will. Denn derartige Entwürfe können nur, müssen aber nicht einem Ausschusse zur Beschlußfassung übertragen werden (§ 4). Und schließlich entscheidet der Ä.R. darüber, welchem der in § 6 aufgezählten Arten von Ausschüssen er den Entwurf überweisen will (§ 6). Auf seinen Beschluß müßte also das Plenum unter Umständen einen besonderen Ausschuß zur Erledigung des Entwurfs wählen. Hat der Ä.R. nun einem Ausschusse einen Gesetzentwurf zur endgültigen Beschlußfassung übertragen und damit diesen Ausschuß für diesen Fall an Stelle des Plenums als gesetzgebendes Organ eingesetzt, so muß der Ausschuß den Entwurf auch verabschieden und kann nicht a limine die Beschlußfassung über den Entwurf ablehnen. Er kann nur unter den Voraussetzungen des § 7 beim Ä.R. den Antrag stellen, „den Entwurf ganz oder teilweise dem Reichstag zur Beschlußfassung zu überweisen“. Ob der Ä.R. diesem Antrag stattgibt, liegt wieder in seinem Ermessen, die letzte und oberste Entscheidung darüber liegt nur bei ihm. So kann er auch einen Gesetzentwurf teilen und einen Teil dem Reichstag, den andern einem Ausschuß zur Beschlußfassung überweisen (§ 8).

Dadurch wird nun aber der Ä.R. zum eigentlich beschließenden Organ. Das Plenum erhält, abgesehen von dem noch zu erwähnenden Haushaltsplan, in Zukunft überhaupt nur noch das zur Beschlußfassung, was ihm der Ä.R. überweist. Denn die eben geschilderten Entscheidungsbefugnisse des Ä.R. gelten nicht nur für Gesetzentwürfe, sondern nach § 13 des Entwurfs auch für alle andern Eingänge. Eine der wichtigsten Funktionen des Reichstags wäre in Zukunft die Bildung des Ä.R. Er bildet ein Parlament im kleinen, sein Verhältnis zum Reichstag ähnelt stark dem Verhältnis des letzteren zur Wählerschaft. Daran ändert die Tatsache wenig, daß der Reichstag nach den §§ 9 und 13 des Entwurfs letztentscheidende Instanz bleibt, da jedes von einem Ausschuß beschlossene

Reichsgesetz, wie auch ein Ausschlußbeschuß über sonstige Eingänge, unverzüglich dem Reichstag vorzulegen und auf sein Verlangen aufzuheben ist (§ 9). Denn gerade diese Bestimmung zeigt meines Erachtens die Schwäche und Halbheit der Schifferschen Vorschläge besonders deutlich. Wird doch der in ihnen zum Ausdruck kommende neue Gedanke, das Plenum für alle Beschlüsse nicht leitend politischen Charakters auszuschalten, durch den § 9 wieder paralytisiert. Der § 9 sagt nichts anderes, als „wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“. Denn bei einer konsequenten Durchführung der Schifferschen Vorschläge liegt eben in Zukunft das gesetzgeberische Schwergewicht in den Ausschüssen, da das Plenum nicht mehr imstande ist, unter den heutigen Verhältnissen alle Aufgaben zu erfüllen. Natürlich rührt aber diese Neuregelung an die Wurzeln des parlamentarischen Systems, das eben nun einmal das Parlament als solches mit der obersten Beschlußmacht ausstattet. Dann muß man aber auch bewußt die Konsequenzen dieser Erkenntnis ziehen und das Plenum wirklich ausschalten. Daß der Schiffersche Entwurf das nicht tut, ist eine Halbheit, die niemand befriedigen wird.

Dagegen ist sich Schiffer darüber klar, daß sein Vorschlag sowohl eine materielle, wie eine formelle Verfassungsänderung bedeutet. Deshalb schlägt er die Einfügung des in Drucksache 1381 formulierten Zusatzes zu Art. 68 Ab. 2 der Reichsverfassung vor. In Zukunft ist also dann nicht mehr der Reichstag, d. h. das Plenum alleiniges Gesetzgebungsorgan, sondern ihm treten die Ausschüsse als weiteres Gesetzgebungsorgan zur Seite. Einen ähnlichen Zweck, wie die Schifferschen Vorschläge, nämlich die weitgehende Ausschaltung des Plenums des Reichstags erstrebte und erreichte ja schon die sog. abgekürzte oder vereinfachte Form der Gesetzgebung, wie sie durch die Gesetze vom 17. April 1919 (RGBl. S. 394) und vom 3. August 1920 (RGBl. S. 1493) für die Zwecke der Uebergangswirtschaft eingeführt wurde. Auch hier handelt es sich wenigstens um eine materielle Verfassungsänderung, wie POETSCH¹² in Uebereinstimmung mit der staatsrechtlichen Praxis (vgl. den von ihm zitierten einstimmigen Beschluß des Reichsrats vom 1. Juli 1920) mit Recht ausführt. Wenn TRIEPEL¹³ demgegenüber mehr zu der Meinung neigt, daß es sich dabei gar nicht um die Aufstellung besonderer Normen für den Weg der Gesetzgebung,

¹² Handausgabe der Reichsverfassung, 2. Aufl., 1921, S. 128 ff.

¹³ Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Archiv des öff. Rechts, Bd. 39 S. 456 ff., besonders S. 469 ff.

sondern nur um eine Delegation zum Erlasse von Rechtsverordnungen, die auch durch einfaches Gesetz erfolgen könne, handelt, so scheinen mir die dagegen angeführten Gründe von POETZSCH¹⁴ durchschlagend zu sein. Folgt man ihnen nicht, so zersplittert der Unterschied von Gesetz und Rechtsverordnung überhaupt. Wir haben aber meines Erachtens allen Grund, diese durch die Kriegs- und Uebergangszeiten sowieso erschütterte staatsrechtliche Grundlage festzuhalten. Denn jenseits dieser Unterscheidung liegt die Diktatur in irgendeiner Form. Vestigia terrent. Der Mißbrauch, der mit der vereinfachten Gesetzgebung zweifellos schon getrieben worden ist, verlockt nicht zu weiteren Proben auf diesem Gebiet. Und deshalb unterliegt meines Erachtens auch von diesem Gesichtspunkte aus der Vorschlag Schiffers schweren Bedenken. Er schafft eine neue Form von „Ausschußgesetzen“, von Gesetzen zweiten Ranges, die sehr dazu angetan ist, den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt zu verwischen.

Und ein weiteres Bedenken liegt meines Erachtens in der diktatorischen Stellung des Ä.R., der einfach zu einem zweiten Kabinett wird nur ohne die formelle Verantwortlichkeit desselben. Naturgemäß wird die Regierung mit allen Mitteln versuchen, den notwendigen Einfluß auf die Entscheidungen des Ä.R. zu gewinnen. Dabei hat sie noch den Vorteil, daß sie sich hinter seinen Entscheidungen verstecken und ihre Verantwortlichkeit auf ihn abwälzen kann. Damit würde aber die Institution des Mißtrauensvotums, dessen Wesenlosigkeit unter den heutigen Verhältnissen ich in meinem oben zitierten¹⁵ Aufsätze schon kurz gestreift habe, völlig illusorisch. Anstatt also die Grenzen zwischen Beschluß- und Handlungsorganen wieder schärfer herauszuarbeiten, anstatt das verlorengegangene Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative einigermaßen wieder herzustellen, schafft der Entwurf nur unklare Zwischenformen. Sie könnten sich im Kampf der dynamischen politischen Kräfte vielleicht als Uebergangserscheinung entwickeln und würden dann ihren Zweck erfüllen. Aber es ist immer eine zweifelhafte Sache, der organischen Entwicklung mit starren Gesetzesformeln mehr als unbedingt nötig nachhelfen zu wollen. Das zeigt die heutige Entwicklung des parlamentarischen Systems in Deutschland deutlich genug. Will man schon eine Verfassungsänderung machen, dann setze man an der richtigen Stelle ein und gebe dem Reichspräsidenten eine vom Parlament unabhängige Stellung, die man ihm

¹⁴ POETZSCH a. a. O. S. 129.

¹⁵ S. oben S. 220 Anm. 5.

nach der Reichsverfassung bewußt verweigert hat. Und der von ihm ernannten Reichsregierung gebe man in festumrissenen Grenzen ein Rechtsverordnungsrecht. Kann sich der Reichstag aber, was nach den bisherigen Erfahrungen das Wahrscheinliche ist, nicht entschließen den jetzt herrschenden Parlamentsabsolutismus verfassungsmäßig abzubauen, dann muß man eben die weitere Entwicklung dem Spiel der politischen Kräfte überlassen. Der Vorschlag Schiffers erschüttert in seinem Kernpunkt meines Erachtens nur unsere staatsrechtlichen Grundlagen, ohne positive Vorteile zu bringen.

Freundlicher kann man sich zu den §§ 10—12 des Entwurfs stellen, die eine pünktliche Erledigung des Haushaltsplans im Reichstag gewährleisten sollen. Sie sind dazu angetan, die Selbstdisziplin des Plenums zu stärken und Ordnung in den Geschäftsgang zu bringen. Man kann diese Vorschläge deshalb meines Erachtens nur begrüßen. Einer Aenderung der Verfassung bedürfte es zu ihrer Einführung nicht.

III. Literatur.

Dr. **Wilhelm Hasbach**, o. Prof. a. d. Univ. Kiel, Die parlamentarische Kabinettsregierung. Eine politische Beschreibung. XVI u. 314 Seiten. — Stuttgart 1919. Deutsche Verlagsanstalt. — Preis 13.20 Mk., geb. 16.— Mk.

Als im Jahre 1912 HASBACHS stoffreiches Werk „Die moderne Demokratie“ erschienen war, bemerkte ein Kritiker, das Buch müsse eigentlich den Titel führen: Die Demokratie auf der Anklagebank. So könnte man nun auch seinem neuen, hier zu würdigenden Werke die Ueberschrift geben: Das parlamentarische Regierungssystem auf der Anklagebank. Denn wenn es auch im Untertitel heißt, dieses Buch sei „eine politische Beschreibung“, und wenn es auch in der Tat angefüllt ist mit einer Fülle wertvoller Daten und Mitteilungen (worauf ich weiter unten zurückkomme), so ist diese „Beschreibung“ doch nicht nur umrahmt, sondern auch allenthalben durchsetzt von kritischen Bemerkungen gegen die Parteienregierung im allgemeinen und den demokratischen Parlamentarismus im besonderen (S. XII „als die schlechteste aller Parteiregierungen hat sich immer mehr die Kabinettsregierung, die sog. parlamentarische, erwiesen“). Es ist überwiegend eine politische Streitschrift. Seine Tendenz richtet sich indes nicht gegen das neue republikanische deutsche Verfassungsrecht (wie denn überhaupt von deutschem Staatsrecht nur ganz selten darin die Rede ist), wiewohl aus einer Bemerkung des (Ende Februar 1919 geschriebenen) Vorworts (S. XIV) hervorgeht, daß die neue Reichsverfassung den Wünschen des Verf., bei deren Formulierung er Republik und Demokratie als gegeben hinnimmt, nicht ganz entspricht. Die von den Ereignissen überholte Tendenz richtet sich vielmehr gegen die seit Spätjahr 1917 hervorgetretenen und im Oktober 1918 zu kurzem Siege geführten Bestrebungen, im Deutschen Reiche ein der parlamentarischen Monarchie analoges Regierungssystem einzuführen. Grundlage des Werkes ist nämlich eine Reihe von Aufsätzen, die der Verf. in den Jahren 1917 und 1918 in der Zeitschrift für Sozialwissen-

schaft veröffentlicht und die er nun hier zusammengefügt, ergänzt und erweitert hat. Aus dieser Entstehungsgeschichte ergibt sich schon, daß es die konstitutionelle Monarchie mit sog. überparteilichen Beamtenministerien ist, deren Vorzüge der Verf. ins Licht stellt. Auf die andern Gegensätze des Parlamentarismus: die gewaltentrennende Präsidentschaftsrepublik und die Einrichtungen unmittelbarer Demokratie fallen zwar auch ein paar wohlwollende Streiflichter. Sie bleiben aber doch stark im Schatten. Natürlich! Denn auch für ihre Nachteile im Vergleich mit einer guten konstitutionellen Monarchie hat der Verf. scharfe Augen, wie wir das wissen aus seinem früheren Werke.

I. Wenn ich mich nun einer Würdigung der vom Verf. vorgebrachten Argumente und Werturteile zuwende, so kann es sich hier, in einer wissenschaftlichen Zeitschrift, durchaus nicht darum handeln, ob ich diese Werturteile als Politiker zu billigen vermag. Man wird mir zwar, damit meine nachfolgenden Bemerkungen nicht mißverstanden werden, erlauben, vorzuschicken, daß ich als Politiker dem reinen Parlamentarismus mit großen Bedenken gegenüberstehe, daß ich im Reiche eine Stärkung der Präsidentsengewalt¹ und in den deutschen Ländern eine Annäherung an das sog. Direktorialssystem (s. auch HASBACH S. XIII) für wünschenswert halte und wie so viele andere erst während des Krieges zu der Ansicht gelangt bin, daß der monarchische Konstitutionalismus mit Beamtenministerien in Deutschland Unzulänglichkeiten gezeigt hat, die seine Vorzüge weit überwiegen. Im übrigen wird hier nur zu fragen sein, ob der Verf. den in der deutschen Literatur noch so bescheidenen Schatz einer nach möglichster Objektivität strebenden Wissenschaft der Politik vermehrt hat um gesicherte Einsichten, Unterscheidungen und Argumente. Und da muß ich denn leider sofort feststellen, daß davon in dem Buche herzlich wenig zu finden ist. Man muß zweifeln, ob sich H. denn auch nur die allererste Einsicht völlig zu eigen gemacht hat, von der eine jede Erörterung, Vergleichung und Würdigung von Verfassungsformen ausgehen muß, wenn sie nicht überreden, sondern überzeugen, wenn sie nicht bloß als politische Tendenzbroschüre dem Tage dienen, sondern haltbare Erkenntnisse gewinnen will. Das ist die Einsicht, daß es nicht nur unmöglich ist, eine Idealverfassung aufzufinden, sondern ebenso unmöglich, zwingend nachzuweisen, daß für einen bestimmten Staat in seiner augenblicklichen Lage und bei Berücksichtigung aller Umstände eine Verfassungsform besser sei als alle andern. Ein jeder der in der Geschichte hervorgetretenen oder künftig hervortretenden Verfassungstypen vermag unter günstigen Umständen einiges von dem, was er leisten soll (z. B. Führerauslese oder nationale Einheit, oder integrale Verwaltung, oder Rechtssicherheit, oder Versöhnung der Klassen, oder

¹ Vgl. meinen Aufsatz „Deutsche Verfassungsprobleme“, Annalen f. soziale Politik u. G., VI. S. 429 ff.

Wehrhaftigkeit oder höhere Bildung usw.), besser zu verbürgen, als ein anderer Typ. Es wird aber notwendig geschehen um den Preis der Vernachlässigung anderer Wünschbarkeiten, die eine andere Verfassungsform besser verbürgt. Mit so viel Streben nach Objektivität als in diesen Dingen möglich ist herauszustellen und an der Hand von geschichtlichen, rechtsvergleichenden und statistischen Tatsachen sowie mittels logischer Schlußfolgerungen und verständiger Wahrscheinlichkeitsvermutungen zu beweisen, was in diesen und jenen gegebenen Verhältnissen von der einen, was von der anderen Verfassungsform zu erhoffen sei: das ist die Aufgabe der Verfassungspolitik und des vergleichenden Staatsrechts insoweit sie Wissenschaft sein wollen. Darüber hinaus Partei zu nehmen soll keinem Autor verwehrt werden, wenn er uns dann nur deutlich macht, aus welchen rein subjektiven Prämissen seines Werturteils heraus er anrät, die durch den einen Verfassungstyp möglicherweise erreichbaren Güter oder die durch ihn voraussichtlich vermeidbaren Uebel für wichtiger zu halten, als alle andern. So aber verfährt H. nicht. Er zeigt uns am parlamentarischen System fast nur, was es verdirbt und was es nicht leistet, und an der konstitutionellen Monarchie nur das viele Gute, was sie erfahrungsgemäß zu bieten vermag. So hat er aus seinem Buche, das bei dem Reichtum seines Wissens etwas Höheres hätte werden können, insoweit, als es ein politisches Buch ist, doch mehr nur ein Arsenal von Waffen für den Versammlungsredner und den Journalisten gemacht. Es liegt in seinem Verfahren zugleich auch ein Verstoß gegen eine andere Wahrheit, die doch der ganzen europäischen Staatswissenschaft schon von Aristoteles vermittelt worden ist: Eine jede Verfassungsform vermag unter günstigen Bedingungen der ihr möglichen Vollkommenheit nahe zu kommen (auch nach H. S. 254 n. 1 schützen „hoher Stand der Bildung und der Sittlichkeit“ gegen die Gefahren der Parteidregierung); eine jede wird über kurz oder lang durch die in ihr verborgenen Gefahren der „Entartung“ verfallen. Es ist dieser Tatsache gegenüber sehr wohl am Platze, zu untersuchen, ob etwa die Entartungsgefahr bei einem bestimmten Verfassungstyp besonders groß, bei einem andern verhältnismäßig klein ist. Darauf will H. denn auch zum Teil hinaus und hier liegt seine stärkste Position. Denn in der Tat ist der Parlamentarismus auf demokratischer Grundlage vor Entartung nur unter sehr günstigen Umständen zu bewahren (EARL GREY 1858: „A tendency to corruption“, H. S. 51 n. 1), während der monarchische Konstitutionalismus mit Beamtenministerien in den Vorzügen, die er zu bieten hat, stabiler ist. Deshalb waren ja auch alle Parteien mit Ausnahme der Sozialdemokratie, und alle vom überparteilichen staatsmännischen Gesichtspunkte aus urteilenden Sachverständigen darin einig, daß dem Parlamentarismus der neuen deutschen Reichsverfassung durch einen plebiszitären Reichspräsidenten (dessen Stellung allerdings zu schwächlich gestaltet wurde) ein Gegengewicht gesetzt werden müsse, und deshalb werden die neuen

süddeutschen Verfassungen, besonders die badische mit ihrer fast schrankenlosen Parteiführerherrschaft, nur erträglich sein, weil es sich hier überhaupt nicht mehr um die Lösung von Staatsaufgaben handelt, sondern um eine untergeordnete Länderverwaltung. Keinenfalls aber ist es zulässig, zwei Verfassungstypen in der Weise zu vergleichen, daß man die eine in ihrer Entartung, die andere in ihrem rechtschaffenen Zustande beschreibt. Es ist das freilich ein beliebter Mißbrauch, nicht nur bei parteipolitischen Tendenzschriftstellern. Auch PREUSS in seinen Büchern gegen den Obrigkeitsstaat, auch DELBRÜCK in seinen Vorträgen über „Regierung und Volkswillen“ sind davon nicht ganz freizusprechen. H. jedenfalls übt die Tugend der Gerechtigkeit nur in bescheidenem Maße. Was er z. B., um damit anzufangen, zum Lobe der Monarchie sagt, ist manchmal von einer rührenden Naivität. Der Erbmonarch, versichert H. S. 15, wird bei Ernennung und Entlassung der Minister „geleitet allein durch den Wunsch, allen Klassen zu nützen“. Er will (S. 264) „über den Parteien stehend, das Wohl aller Volksteile“, wobei er das Parlament „als Helfer gerne anerkennt“. Er erwirbt sich (S. 271) auf militärischem Gebiete „gründliche Kenntnisse“ und ist (S. 272) in der Lage, Gegensätze zwischen den Feldherrn und den Staatsmännern „auszugleichen“. Die Monarchie ist „die einzige“ Staatsform, „welche uns gegen äußere Feinde beschützen kann“ (S. 296)! — Auch bei der Schilderung der Rolle des Monarchen im englischen System weiß H. (S. 147) nur die Einrichtungen zu loben, die es ermöglichen, daß „ein kluger König“ zu Einfluß kommt. Dafür, daß die parlamentarische Monarchie vor der konstitutionellen den großen Vorzug hat, daß sie den Einfluß eines unfähigen Monarchen ausschaltet, hat er keinen Blick, wie er denn überhaupt versäumt, innerhalb des Parlamentarismus monarchische und republikanische Spitze mit einiger Sorgfalt gegeneinander abzuwägen. Natürlich verschweigt auch H. nicht, daß eine Nation Unglück haben kann mit der Person, die der Zufall der Geburt an ihre Spitze stellt. Er findet es in der stillen Hoffnung auf eine baldige Rückkehr des deutschen Verfassungsrechts zur konstitutionellen Monarchie „nicht unzeitgemäß, die Fehler und Mängel aufzuzeigen, welche die wiedererstandene vermeiden muß“ und trägt dabei (S. 296 ff.) recht verständige Lehren vor. Auch rückt er, nach den bitteren Erfahrungen, die Deutschland mit der Befähigung Wilhelms II. für die auswärtige Politik hat machen müssen, schärfer als es mir im allgemeinen richtig scheint, ab von der hergebrachten, besonders von SEYDEL betonten, Lehre, die konstitutionelle monarchische Regierung biete eine größere Gewähr für die Stetigkeit der auswärtigen Politik, als die parlamentarische (S. 270 n. 1). Im ganzen aber ist er doch immer geneigt (vgl. insbes. das Kapitel: „Konstitutionelle und Kabinettsregierung“ S. 269—292), die rechtschaffene Monarchenregierung mit der entarteten Kabinettsregierung zu vergleichen und die Umkehrung zu vergessen. Ja es werden sogar patriotische Verdienste der

Parlamentsfraktionen zu Zeugen gepreßt, die gegen das System des Parlamentarismus aussagen sollen. Nach Kriegsausbruch haben bekanntlich in England, Frankreich und Italien die Fraktionen den Parteistreit zurückgestellt. Sie haben — es ist das Analogon der begeisterten Einmütigkeit des deutschen Reichstags in den großen Augusttagen des Jahres 1914 — Koalitionskabinette der „nationalen Verteidigung“ gebildet. Muß man daraus nicht schließen, daß nicht nur Monarchien, sondern auch parlamentarische Demokratien der Stunde der Gefahr sich gewachsen zeigen und auch in ihnen die nationale Pflicht über den Egoismus der Parteioligarchien zu siegen vermag? Nein, sagt H. (S. XII u. 271), man muß daraus schließen, daß parlamentarische Regierung für Zeiten kriegerischer Verwicklungen nichts taugt: Man habe sie sofort aufheben müssen! Sind denn die Kriegskabinette nicht von den Mehrheiten der Parlamente emporgehoben und getragen gewesen?

Aus dieser geistigen Einstellung entspringt dann auch eine gewisse Blindheit dafür, daß es Mißbräuche gibt, die sich bei jedem Regierungssystem einschleichen können und politisch wertvolle Einrichtungen, die sich mit jedem verbinden lassen. So ist es immer verderblich, wenn eine den Staat beherrschende Gruppe ihre Macht mißbraucht zu einer Art von Tyrannei über die andern (vgl. z. B. S. 253 „die härteste Tyrannei“ der belgischen Klerikalen gegenüber den Liberalen; S. 183 f. zitiert einen Griechen, der den Premier einen „unverantwortlichen Tyrannen“ nennt) und es ist wahr, daß sich regierende Mehrheitsparteien oder Parlamentariercliquen in parlamentarisch regierten Demokratien recht oft der Bedrückung und Unterdrückung der opponierenden Minderheit schuldig machen. Immerhin ist es dann die Mehrheit, die gegen die Minderheit steht. Wenn dagegen in einem parlamentarischen Staat mit antidemokratischem Wahlrecht oder in einem „Obrigkeitsstaat“ derartiges sich ereignet (und auch H. wird nicht leugnen wollen, daß z. B. der preußisch-deutsche Obrigkeitsstaat unter Bismarck, vor ihm und nach ihm gegen liberale, klerikale, fremdnationale, sozialistische Oppositionen mit großer, vor korrumpierenden Methoden nicht zurückschreckender und letzten Endes höchst verhängnisvoller Schärfe vorgegangen ist; er wird nicht leugnen wollen, daß die von ihm gerügten, unter Umständen Jahrzehnte lang dauernde, Ausschließung der staatsmännischen Begabung der Opposition von der Regierung (in Ungarn haben die Liberalen 50, in Belgien die Klerikalen 30 Jahre lang regiert) im preußisch-deutschen Beamtenstaat noch ganz andere Dimensionen gehabt hat, als jemals in irgendeinem parlamentarisch regierten Staat, vorab als in England, wo (s. S. 141) Lecky dieses gedankenlose Argument aufgebracht hat), dann ist es oft genug die Minderheit, ja unter Umständen eine „kleine aber mächtige“ Gruppe, die ihr Interesse und ihren Willen der Mehrheit aufzwingt, Verfassung, Gesetz und Politik beherrscht. In diesem Falle käme es für das wertende Urteil darauf an, zu wissen, ob und unter welchen Umständen

Bürgschaften dafür bestehen, daß diese Minderheit eine höhere Auslese darstellt, die in irgendeinem (nationalen, kulturellen, wirtschaftlichen, sittlichen) Sinne besser regiert, als es die Vertrauensmänner der Mehrheit vermöchten; und weiter: zu wissen, ob es denn möglich sei, dieses als besser erkannte System durchzuführen, ohne die breiten Massen in eine zuletzt verderbliche Feindschaft zur bestehenden Ordnung hineinzutreiben. H. aber stellt sich nicht einmal die Frage, ob Minderheitsregierungen in den Gegebenheiten moderner Industriestaaten noch auf die Dauer möglich sind (eine Frage, die ich nicht rethorisch meine, wie ich überhaupt nicht die Ergebnisse kritisiere, sondern die Methoden); er geht dem Problem des Majoritätsprinzips, welches das politische Denken unserer Epoche so maßgebend beherrscht, überhaupt nicht weiter nach; er untersucht nicht einmal, ob nicht unter gewissen Verhältnissen von allen Uebeln der Parlamentarismus als das kleinste betrachtet werden könnte (wiewohl er S. 142 anscheinend beifällig aus der Westminster Review von 1911 das Wort zitiert: „bis jetzt hat niemand ein System vorgeschlagen, das nicht noch schlechter wäre“); er behandelt es ohne weiteres als erwiesene Tatsache (passim), daß das demokratische Macht- und Parteiwesen dem bloßen Redner und Agitator — der List statt der Weisheit, dem Dilettanten statt dem „Fachmann“ — den Weg zur führenden Staatsmannschaft eröffnen. Waren und sind die Staatsmänner der Ententestaaten wirklich so viel schlechter als die deutschen und österreichischen? Gibt es wirklich keine Beweise für eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß Parteiführer geschultere Politiker sind, als der Durchschnitt der Beamtenminister (S. XV, 259 ff., 278 ff.)? — Von vielem, was in dem Buche steht, verstehe ich, daß es H. seinerzeit, in den Jahren 1917 und 1918 geschrieben hat, aber ich verstehe nur schwer, daß er es im Jahre 1919 noch einmal hat drucken lassen. — Die andere, oben erwähnte Neigung, von gewissen wünschenswerten Einrichtungen von vornherein zu unterstellen, das parlamentarische System sei ihnen feindlich, das konstitutionelle führe sie zur Vollkommenheit, zeigt sich an seinen Bemerkungen über das Beamtenrecht. Allerdings ist das auf Befähigungsnachweis und Schutz gegen Willkür aufgebaute rechtsstaatliche moderne Beamtenrecht eine Schöpfung der Monarchie und sind Beutesystem und Korruption Begleiterscheinungen der Parteienregierung (vgl. S. XII f., 101, 209 n. 3). Aber notwendige Verschwisterungen sind das nicht, was ich indes, um nicht zu breit zu werden, nicht ausführen kann. Es kann ja überhaupt nicht meine Aufgabe sein, mich mit allen Einzelheiten des inhaltreichen Werkes auseinanderzusetzen, oder gar die umgekehrte Rolle zu übernehmen und für den Parlamentarismus den *advocatus dei*, für die konstitutionelle Monarchie den *advocatus diaboli* zu spielen. Nur zwei Dinge von grundsätzlicher Bedeutung will ich noch behrühren.

Es scheint mir grundsätzlich nicht möglich und nicht zulässig, die Vor-

züge oder die Entartungen, die irgendein Staatswesen in irgendeiner Epoche aufweist, überwiegend oder auch nur zu einem erheblichen Teile aus seiner Verfassungsform und seinem politischen System zu erklären und dann umgekehrt zu folgern, da sehe man, wohin dieses System führe. Staatsverfassung und politisches Getriebe sind Oberflächenerscheinungen. Entscheidend sind der Volkscharakter, die außerpolitischen, wirtschaftlichen, kirchlichen Zustände. Wenn die Spanier aus dem parlamentarischen System ein Zerrbild gemacht haben, so muß man doch auch einmal fragen, wie es denn bei ihnen zur Zeit der regierenden Monarchie ausgesehen hat. Und wenn uns gegenwärtig mehrere geistreiche Franzosen den Sumpf der Korruption schildern, in welchen Republik und parlamentarischer Demokratismus die Nation hineingeführt haben, so mögen sie doch einmal die Romane von BALZAC lesen, um zu sehen, daß es unter Napoleon, den Bourbonen und Louis Philippe schwerlich besser war, ganz zu schweigen vom ancien régime. Das merkwürdigste ist, daß H. die volle Einsicht davon hat, daß es auf die Verfassungsformen und politischen Konventionen gar nicht so sehr ankomme, sondern auf den Volkscharakter, den Reichtum des Volkes usw. (S. 218 f., 252, 256, 257). Aber er macht von dieser Einsicht keinen hinreichenden Gebrauch.

Andernfalls wären ihm auch nicht gewisse Entgleisungen zugestoßen, die für den Gedankenaufbau seines Werkes gewiß ohne Bedeutung sind, die ich aber doch grundsätzlich glaube zurückweisen zu müssen. Er läßt sich an mehreren Stellen dazu hinreißen, den Verteidigern des parlamentarischen Regierungssystems unsachliche und niedrige Motive unterzuschieben. Man lese S. XIII, 23, 137, 277, 305. Offenbar gibt es schlechthin keine verfassungspolitische oder überhaupt gesetzgeberische Bestrebung, hinter der nicht immer auch ein größerer oder kleinerer Troß gewissenloser Geschäftemacher einherzöge. Das gilt von monarchischen Bestrebungen ebenso, wie von republikanischen; von Wahlrechtsbeschränkungen mindestens ebenso, wie von Wahlrechtserweiterungen; ganz zu schweigen von den Problemen der Wirtschaftspolitik. Es ist nicht hübsch, diese Dinge nur beim Gegner zu sehen. Eine Probe dieses Vorgehens ist auch die Definition S. 268; „Parlamentarische Regierung und Kabinettsregierung sind oligarchische Bildungen, Herrschaft von Parteiführern, die ihre Herrschaft zu befestigen glauben, wenn sie sich als Diener des Volkes ausgeben.“ Dazu ist auch noch etwas anderes zu bemerken: Gewiß sind Parteien und Parteiregierungen auch in der Demokratie und gerade in ihr (s. OSTROGARSKI und MICHELS) nichts anderes als Oligarchien. Indes einmal sind es Oligarchien, deren sich die Bevölkerung ohne Umsturz, mittels des Wahlzettels, entledigen kann. Und andererseits ist doch schlechthin jede Regierung eine Oligarchie. Sogar in der Praxis der Schweizer Urkantone. Nur im luftigen Reich der Theorie ist die wirkliche „Volks-herrschaft“ ausdenkbar. Ihr Bild hat ROUSSEAU entworfen und man weiß,

wie skeptisch er über die Möglichkeit ihrer Verwirklichung gedacht hat. Oder soll etwa die konstitutionelle Monarchie mit ihren Stützen der Bureaucratie, des Militärs und des Adels keine „Oligarchie“ sein? Das große Thema aller Verfassungspolitik ist doch überhaupt nur dieses, daß, da auf alle Fälle nur die „Wenigen“ regieren und durch sie gewisse soziale Schichten oder Wirkungsgemeinschaften, diese Wenigen eine möglichst hochwertige Auslese darstellen, eine Aristokratie der Leistung. Genau zu untersuchen, inwiefern der Parlamentarismus diese Auslese schlechter, in welcher Beziehung aber vielleicht doch auch besser macht, als die konstitutionelle Monarchie und umgekehrt (vgl. einerseits DELBRÜCK a. a. O., andererseits MAX WEBER, mit dem sich unser Verf. überhaupt nicht auseinandersetzt) — das wäre, wie mir scheint, die eigentliche Aufgabe gewesen. —

Zur Charakteristik des politischen Standpunkts des Verf. diene etwa noch S. 295 f.: Die sozialpolitischen Reformen in Deutschland waren „kurzsichtig“. Sie haben die Sozialdemokratie stark gemacht.

Ich breche damit die Würdigung des politischen Gehalts des Buches ab, obwohl ich noch manches, natürlich ausnahmsweise auch beifälliges, zu sagen hätte und wende mich zu einer Erörterung dessen, was es beibringt für die Bereicherung der staatsrechtlichen Theorien und die Kenntnis von Geschichte und Gegenwart ausländischen Staatsrechts.

II. Im Bereiche politischer Erörterungen, wo die Gefahr des Aneinandervorbeiredens besonders groß ist, ist eine allgemein anerkannte Terminologie ein Sprachgut von hohem Wert. Sie ist das gegenseitige Verständigungsmittel und es kann deshalb nur Verwirrung stiften, wenn ein Autor ohne zwingende Gründe von den hergebrachten und allgemein gebrauchten Ausdrücken abweicht. Das aber tut HASBACH in zwei Fällen: Bei der Verwendung der Begriffe der parlamentarischen Regierung und der Kabinettsregierung und bei der Benennung der verschiedenen Verfassungsformen der modernen Demokratie.

Der hergebrachte und allgemein anerkannte Sprachgebrauch bezeichnet als „parlamentarisch“ jedes Regierungssystem, in dem das Parlament das entscheidende Uebergewicht hat derart, daß die Regierung nach dem Willen seiner jeweiligen Mehrheit gestaltet sein muß, daß also eine in die Tiefe gehende „Gewaltenteilung“ zwischen Legislative und Executive beseitigt und die Harmonie zwischen Parlamentsmehrheit und regierendem Kabinett verbürgt ist. Im einzelnen kann das dann verschieden gemacht sein: Mit einem „Gegengewicht“ in der Gestalt eines Königs oder eines zur Auflösung des Parlaments befähigten Präsidenten (so in der neuen deutschen Reichsverfassung) oder ohne ein solches Gegengewicht (wie in den neuen Landesverfassungen der süddeutschen Staaten, in die statt dessen die, praktisch kaum sehr bedeutsame Möglichkeit der Auflösung durch Volksbegehre und Volksentscheid eingebaut ist) oder unter Entwertung des Gegengewichts vermittelst erschwerender Hemmungen (Frankreich). Es kann ein-

hergehen mit dem bindenden Herkommen der Besetzung der Ministerien mit Parlamentariern, oder auch ohne dies, insolange die Mehrheit einem anders gebildeten Kabinett das Vertrauen schenkt (wozu allerdings zu bemerken ist, daß tatsächlich fast ausnahmslos Parteiführer die maßgebenden Ministerposten einnehmen, S. 22). Alles das geht unter dem Generalnamen „parlamentarische Regierungsform“. Es hat keinen Sinn, eine dieser Gestaltungen als den „echten“ Parlamentarismus zu bezeichnen (weil er vom Standpunkt des Verf. betrachtet erfreulichere Ergebnisse zeitigt), alle andern als den „unechten“, wie dies REDSLOB getan hat¹. Noch viel un-zweckmäßiger aber erscheint mir der Versuch, den umfassenden Begriff aufzulösen und eigentlich auszuschalten, den H. in dem vorliegenden Werke macht. H. beobachtet ganz richtig, daß es praktisch nie die Parlamentsmehrheiten, oder gar die einzelnen Mitglieder der Repräsentativversammlung sind, welche „regieren“, sondern — natürlich — die vom Vertrauen der Mehrheit getragenen Kabinette. Man muß daraus folgern, daß das, was nun einmal parlamentarisches Regierungssystem heißt, um so reiner verwirklicht ist, je fester ein Ministerium oder ein Premierminister seine Gefolgschaft in der Zucht hat. Denn man darf nicht vergessen, daß trotz aller Herabdrückung der Abgeordneten der herrschenden Partei (wie sie uns für England SIDNEY LOW so anschaulich geschildert hat), die Macht des Kabinetts doch zusammenbricht in dem Augenblick, in dem eine hinreichend große Gruppe seiner Anhänger zur Opposition übergeht (so in England 1885 und 1905). Daß dies bei Koalitionsregierungen sinnfälliger ist, als beim klassischen Zweiparteiensystem, und daß erfahrungsgemäß moralische Bindung an Partei und Wählerschaft zusammen mit der Furcht, Stellung und Einfluß zu verlieren, die Freiheit der Abgeordneten lähmen, kann keinen begrifflichen Unterschied machen. Es ist doch immer die Mehrheit der Parlamentarier, die das Ministerium trägt und durch dieses mittelbar regiert. Oder anders ausgedrückt: Das parlamentarische Regierungssystem hat seinen Namen daher, daß unter ihm die Regierung in ihrem Stützpunkte und regelmäßig auch in ihrem Ursprunge nicht eine monarchische oder plebiszitäre oder präsidentenschaftliche, sondern eben eine parlamentarische ist. Es soll mit diesem Namen gar nicht behauptet werden, daß das Parlament „regiere“ in dem Sinne des Wortes „regieren“, in dem O. MAYER und Gg. JELLINEK (bei denen sich H. Rats erholt) den Begriff Regierung aus einem ganz andern Gedankengang heraus definiert haben. Es regiert nur in dem Sinne, daß es die „Regierung“ einsetzt und stürzt. Ich glaube nicht, daß irgend ein verständiger Mensch den Ausdruck je anders aufgefaßt hat. Deshalb rennt H. offene Türen ein, wenn er (S. 19 ff.)

¹ Vgl. REDSLOB, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form (1918) und dazu meine kritische Bemerkung im Arch. f. Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik Bd. 47.

umständlich auseinandersetzt, daß es in den sog. parlamentarischen Staaten gar nicht das Parlament sei, welches regiere, sondern das Ministerium und manchmal (besonders in England) sogar nur dessen innerster Kreis, das Kabinett. Und deshalb ist es unangebracht und verwirrend, wenn er den Namen parlamentarische Regierung in Acht und Bann tut, statt dessen den Ausdruck „Kabinettsregierung“ vorschlägt und uns belehrt, daß eine „wirkliche“ parlamentarische Regierung, die nicht „in der Maske einer Kabinettsregierung“ auftrete, nur dort bestehe, wo das Parlament selbst die Verwaltungsgeschäfte durch verschiedene Ausschüsse führe, wie z. B. im englischen Rumpfparlament im 17. Jahrhundert (S. 29; vgl. auch S. 27 über die Private bills und S. 83 über die allmähliche Konzentration der Gesetzesinitiative in der Hand des Kabinetts) oder in der Schweiz, wo der Bundesrat „im letzten Grunde nur ein ausführendes Organ“ der Bundesversammlung sei (S. 31). Ja auch in den Vereinigten Staaten von Amerika herrsche ein System, das viel eher als das englische als eine („verhüllte“) parlamentarische Regierung anzusprechen sei. Denn dort kann der Kongreß mittels seiner Ausschüsse und durch sein Budgetrecht die Maßnahmen der Minister weitgehend nach seinen Wünschen bestimmen und hat insbesondere der Senat entscheidenden Anteil an der auswärtigen Verwaltung, während ja in der Tat ein europäisches „Kabinett“, so lange es das Vertrauen der Mehrheit im ganzen hat, im einzelnen viel ungenierter schaltet. Da wären wir denn also glücklich so weit, beweisen zu können, daß im Deutschen Reiche im Oktober 1918 das parlamentarische Regierungssystem nicht eingeführt, sondern — abgeschafft worden ist! H. ist denn auch nahe genug daran, diese Folgerung zu ziehen. Zulässig, meint er weiterhin, sei der Ausdruck parlamentarische Regierung auch gegenüber jenen, besonders in Frankreich und Italien entwickelten Mißbräuchen, die dem einzelnen Abgeordneten gestatten, seinem Wahlkreise Sondervorteile, seinen Freunden und Angehörigen Auszeichnungen und Staatslieferungen zuzuwenden u. dgl. (S. 28 f., 208), also teilzunehmen an Regierung und Verwaltung. Mit dieser Vergewaltigung des eingebürgerten Sprachgebrauchs kann ich mich, wie gesagt, nicht befreunden. — Der Ausdruck „Kabinettsregierung“ ist übrigens ganz ungeeignet zur Bezeichnung dessen, was wir andere parlamentarische Regierung nennen, weil eine reine Kabinettsregierung sich ja überall entwickeln kann; nicht nur dort, wo ein Parlament, sondern auch dort, wo ein Monarch (sogar ein absoluter: Friedr. Wilhelm III. vor 1806) oder eine Volkswahl ein regierendes Ministerium einsetzt und dann gewähren läßt, so lange es sich das Vertrauen des Kurationsorgans erhält. Der Name ist also nicht bezeichnend für das Wesentliche und Unterscheidende, auf das es ankommt und deshalb schlecht gewählt. Ebenso ist auch der Ausdruck „Parteiregierung“ nicht unterscheidend, weil jede Regierungsgewalt, nicht zuletzt auch diejenige der konstitutionellen Monarchie zum Werkzeug einer Partei oder Kamarilla zu werden vermag.

Aehnlichen Mißverständnissen unterliegt H. bei seiner wiederholten Polemik dagegen, daß die Engländer das parlamentarische Regierungssystem als ein „Responsible Government“ bezeichnen (insbes. S. 144 ff., 296 f.). Indes haben diese Ausführungen weniger den Charakter der terminologischen, als den der politischen Kritik, auf die ich hier nicht nochmals zurückkommen will.

Ein anderes Bedenken habe ich, wie schon angedeutet, gegen die Terminologie, mit der H. die verschiedenen Verfassungsformen der modernen Demokratie kennzeichnet. In seinem Werke über die moderne Demokratie (1912) hatte er noch alle Staaten als Demokratien gelten lassen, in denen ein allgemeines und gleiches Wahlrecht herrscht und alle Regierungsgewalten geradezu oder mittelbar aus Wahlen hervorgehen. Er hatte die hergebrachte Unterscheidung zwischen unmittelbarer Demokratie und repräsentativer Demokratie übernommen und („Die moderne Demokratie“ S. 135) bei der letzteren wieder unterschieden die „gewaltenverbindende, parlamentarische“ repräsentative Demokratie (Frankreich) und die „gewalten-teilende“ repräsentative Demokratie (Vereinigte Staaten). Für den in der Schweiz und in den amerikanischen Einzelstaaten herausgebildeten, jetzt auch im deutschen Staatsrecht verwirklichten Typ, welcher die repräsentative Demokratie durch den Einbau der direkten Volksgesetzgebung und etwa noch durch die Anordnung direkter Volkswahl gewisser Beamter der unmittelbaren Demokratie annähert, hatte er den Ausdruck „pseudorepräsentative Demokratie“ verwendet. Dieser Ausdruck war allerdings nicht glücklich geprägt. Die Sache wird treffender bezeichnet, wenn man hier redet von einer „gemischten demokratischen Verfassung“, gemischt nämlich aus Elementen der unmittelbaren und der repräsentativen Demokratie. Es herrschte allerdings schon in jenem früheren Werke die Neigung, als eigentlich demokratisch nur die radikale Gleichmacherei gelten zu lassen, alles das aber, was man etwa als Demokratismus liberaler Prägung bezeichnen könnte, als im Grunde undemokratisch hinzustellen, — woraus dann das Verdammungsurteil über alle Demokratie desto ungezwungener herzuleiten war. Diese Neigung nun tritt in dem hier zu besprechenden Werke noch viel schärfer hervor und führt zu den sonderbarsten Behauptungen. So werden wir S. 101 belehrt, es werde „in der Demokratie“ — schlechthin — „der Anspruch erhoben, daß alle Stellen allen Bürgern zugänglich sind, weshalb die Anforderungen auf das bescheidenste Maß herabgedrückt werden müssen“. Ein Satz, den H. sozusagen im selben Atemzuge widerlegt, da er eingestreut ist in eine Erörterung der englischen Zivildienstreform, deren Entwicklung jeden Unbefangenen belehrt, daß umgekehrt das aristokratische England in der Beamtenauswahl sorglos war und in dem Maße, in dem es sich demokratisierte, Prüfungssysteme und dgl. nach kontinentalem Muster eingeführt hat. Die Gleichsetzung des Demokratismus mit der Radikaldemokratie in dem Sinne, wie sie sich in den entarteten antiken

Demokratien entwickelt hatte, wie sie einer primitiven Bauerngemeinde entspricht, wie sie ROUSSEAU zugrunde legt in dem Entwurfe eines Contrat social, in dem Freiheit und Gleichheit eine radikale Verwirklichung finden könnten — diese Gleichsetzung, die doch im modernen europäischen Demokratismus, sogar in der Sozialdemokratie, die sehr viel Sinn für Fachmännerbürokratie und Auslese der Tüchtigen hat, nur eine ganz bescheidene Rolle spielt und auch im amerikanischen Demokratismus mehr und mehr zurücktritt, führt unsern Verfasser weiterhin dazu, die Wahl von Repräsentanten als etwas aristokratisches und deshalb undemokratisches zu bezeichnen und schließlich geradezu zwischen parlamentarischer Kabinettsregierung und Demokratie einen ausschließenden Gegensatz zu finden. Vgl. S. 128, 172, 260 („Repräsentation ist nicht Delegation und der Demokratie nicht wesensverwandt. Dagegen soll der Delegierte die Aufträge seiner Wähler ausführen, Delegation ist eine demokratische Einrichtung“), 263, 289, 291. Konsequenterweise bezeichnet er deshalb (S. 264) die „repräsentative Republik“ (dabei soll man wohl an die Vereinigten Staaten denken), die „parlamentarische Republik“ und die parlamentarische Monarchie als „aristokratische, bezüglich oligarchische Staatsformen“ (und zwar offensichtlich auch dann, wenn sie — wesenswidrig und verderblich — ein demokratisches Wahlrecht haben), die (S. 134) „auf den Namen Demokratie keinen Anspruch haben“. Als Demokratien läßt er nur gelten: die „unmittelbare“ und die „mittelbare“. Dieser sonderbare Name „mittelbare Demokratie“ soll also offenbar jetzt treten anstelle der Bezeichnung „pseudorepräsentative Demokratie“. Darunter fallen die Schweiz und die amerikanischen Einzelstaaten. Diese letzteren sind H. allerdings wohl nicht in den Sinn gekommen, als er den Satz niederschrieb, in der „mittelbaren Demokratie“ gebe es keine Parteiregierung (S. 264). — Ich hoffe, daß niemand einen so lebensfremden Sprachgebrauch mitmachen wird, der die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und im Grunde auch das Deutsche Reich (das doch in der Hauptsache — trotz Präsidentenwahl und selteneren Möglichkeiten direkter Volksgesetzgebung — eine „parlamentarische Republik“ ist) aus der Reihe der Demokratien austreicht.

III. Alle diese vorausgeschickten kritischen Bemerkungen dürfen nicht verdunkeln, daß aus dem Werke eine Fülle wertvoller Belehrung zu schöpfen ist. Der Verf. bezeichnet es im Untertitel als eine politische Beschreibung. Das ist gewiß nicht ganz richtig. Aber es ist auch nicht irreführend, denn dem Umfange nach überwiegen gegenüber den politischen Räsonnements doch ganz beträchtlich die Berichte über Entwicklung und jüngste Gestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in den ihm unterworfenen Staaten Europas und Amerikas.

Von Inhalt und Wesen dieser ungemein stoffreichen „politischen Beschreibung“ kann ich hier natürlich nur ein ganz äußerliches Bild geben. Sie ist eine wahre Fundgrube von lehrreichen Tatsachen und besonders

auch Literaturnachweisen, die allein schon dem Werke einen Platz sichern in jeder staatsrechtlichen oder politischen Bücherei. Ihren Auftakt bildet eine mit Recht verhältnismäßig breit angelegte Darstellung der Entwicklung der parlamentarischen Kabinettsregierung in England (S. 36 bis 148). Die kritische Würdigung muß ich Spezialkennern der englischen Geschichte überlassen. Danach fällt, in einem allgemeinen Ueberblick, einiges Licht auf gewisse amerikanische Staaten, besonders auf Chile. Es folgt — wieder ausführlicher — eine Schilderung der parlamentarischen Kabinettsregierung in den sich selbst regierenden englischen Kolonien. Den Beschluß macht die bunte Mannigfaltigkeit der kontinental-europäischen Staaten, in denen (im Jahr 1918) ein mehr oder minder ausgeprägtes parlamentarisches Regierungssystem im Gange ist. Der Reihe nach werden, je nach dem Vorhandensein und der Ergiebigkeit literarischer Quellen mehr oder minder einläßlich, behandelt oder doch berührt: Griechenland (S. 183), Bulgarien, Serbien, Ungarn, Rumänien, Spanien (S. 194—199), Portugal; dann ausführlicher (S. 200. 220) Italien und Frankreich, endlich Belgien, Holland, Norwegen, Schweden und Dänemark. Immer wird dabei, soweit es dem Verf. seine Quellen ermöglichen, dem Parteiwesen besondere Sorgfalt zuteil (vgl. z. B. S. 111 ff. über die englische Parteiorganisation und S. 125 darüber, daß in England bisher das Fehlen einer starken Arbeiterpartei ein unerfreuliches Element unberechenbaren Schwankens in die englische Politik gebracht hatte). Die Methode der Stoffbehandlung läßt sich nicht leicht bezeichnen. Vielleicht kann man sagen, sie sei überwiegend impressionistische Charakterisierung. Daneben finden sich aber auch Ansätze zu staatsrechtlichen Erörterungen. Vgl. z. B. S. 94—101 über die staatsrechtliche Stellung des Königs von England, ein Gegenstand über den allerdings H. auch nicht mehr Klarheit verbreitet, als seine englischen Gewährsmänner; S. 167 ff. und S. 180 über die Stellung des englischen Kolonialgouverneurs zu seinem Ministerrat, wo zur Beantwortung der Frage, weshalb der Gouverneur (im Gegensatz zum König von England) die Macht der Ministerentlassung und der Verweigerung der Parlamentsauflösung sich bewahrt habe, zwar interessantes Material aus Literatur und Geschichte beigebracht, der entscheidende Gesichtspunkt aber nicht deutlich betont wird: daß nämlich der Gouverneur ein Beamter des mächtigen regierenden Kabinetts in London ist und sein Verhältnis zum Kolonialparlament nicht so sehr ein Problem des Kolonialstaatsrechts ist, als ein solches des Gesamtstaatsrechts, insofern ein reiner Kolonialparlamentarismus, ein wirkliches „Self-Governing“ des Kolonialvolkes, hinauslaufen würde auf eine Dismembrierung des Imperiums. Klar und treffend scheint mir dagegen die — für die gegenwärtigen deutschen Verfassungsnots bedeuende — Bemerkung, daß die Machtlosigkeit des französischen Präsidenten nicht allein in seiner Wahl durch das Parlament, sondern vielmehr in andern Verfassungsbestimmungen (nämlich der restlosen Gegenzeichnungspflichtigkeit

und insbes. der Bindung einer Kammerauflösung an Senatszustimmung) ihren Grund hat (S. 212 N. 3). Speziell die Schilderung der Entwicklung der englischen Kabinettsregierung führt eine, wie mir scheint, wohlgelungene Unterscheidung von 4 Perioden durch: Einer „aristokratischen“, einer „monarchischen“ (unter Georg III), einer „oligarchischen“ (1832—1867, gemeint ist natürlich: plutokratisch-oligarchischen) und einer „demokratischen“, die mit der Wahlrechtsreform von 1867 beginnt und mit der Parliament Act von 1911 und der jüngsten Demokratisierung des Wahlrechts ihren Höhepunkt erreicht. H. zeigt, daß das parlamentarische System doch erst in dieser letzten Epoche zur reinen Entfaltung gelangt sei. Recht lehrreich sind die Gegenüberstellungen der höchst verschiedenen praktischen Auswirkungen ein und desselben staatsrechtlichen Schemas des Parlamentarismus in den verschiedenen Staaten und die Zurückführung dieser Gegensätze auf die Verschiedenheit der politischen Parteien nach Art, Zahl und Organisation und damit natürlich letzten Endes auf Geschichte und Charakter der Bevölkerung. Man darf freilich nicht verkennen, daß der Verf., wenn er die Entartungen schildert, denen der Parlamentarismus in den meisten nichtenglischen Ländern anheimgefallen ist, stark im Banne seiner Gewährsmänner steht, die ihre Anklagen je nach ihrem Temperament bald leidenschaftlicher bald sanftmütiger vorbringen, ohne daß damit gesagt wäre, daß die wirklichen Zustände im ersteren Falle übler sind als im zweiten. Trotzdem liest man diese Staats- und Sittenbilder mit Interesse und Nutzen: Schilderungen etwa der Wahlkorruption in Ungarn, Rumänien, Spanien und Portugal; der Zerfahrenheit des Parteiwesens in Frankreich und Italien und, im Gegensatz dazu, seiner festen Prägung in Belgien, wo, anders als in England, nicht der Premier die Parteioligarchie, sondern die Parteioligarchie den Premier unter sich gebeugt hat (S. 225); eine Erscheinung, die Verf. auch für Norwegen (S. 238 f.) und in schwächerem Grade für Holland feststellt.

S. 248 ff. findet sich ein beachtenswerter Versuch, einige Typen parlamentarisch regierter Staaten gegen einander abzugrenzen, wobei das englische System als ein besonderer Typ erscheint, dem ein von Frankreich und Italien, ein von Norwegen und Belgien, und ein von Rumänien, Spanien und Portugal dargestellter Typ entgegengestellt werden.

Die geschichtlichen Berichte sind, soweit ich es zu beurteilen vermag, frei von einseitiger politischer Tendenz. Eine höchst sonderbare Marotte des Verf. aber, auf die er wiederholt zurückkommt, ist sein Versuch, das parlamentarische Regierungssystem als die ältere, sozusagen altmodische, den monarchischen Konstitutionalismus als die neuere, moderneren (also schon deshalb bessere??) Erfindung hinzustellen S. S. 17 und 269. Dabei schildert H. doch selbst (S. 45 ff.) ganz ehrlich, wie Wilhelm III. von England noch selbst regiert und nur langsam und mit Rückschlägen die Parlamentsmehrheit die Macht erobert hat, so wie ja auch in Frankreich, Italien und

Belgien (S. 221) ,das parlamentarische System sich erst aus dem konstitutionellen entwickelt hat, dessen Prinzipien ja ohnedies der Wortlaut der Verfassungsurkunden in den meisten Monarchien noch heute getreulich festhält.

Den Schluß des Buches bilden einige Erwägungen über Ursachen und Bedeutung der deutschen Revolution, Auseinandersetzungen mit einigen „Vorkämpfern der Kabinettsregierung“ (DERNBURG, PREUSS, DELBRÜCK) und eine Diatribe gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Verf. ist ein Anhänger des Berufsklassenwahlrechts. Das kann man wohl sein, indes muß man dann auch sagen, wie man sich das zahlenmäßige Verhältnis der Vertreter der verschiedenen Berufsklassen zu einander denkt. Darüber indes gönnt der Verf. (S. 300 und S. 307) seinen Lesern nicht einmal eine Andeutung.

Richard Thoma (Heidelberg im März 1920).

Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, unter Einarbeitung der Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und der Bundesstaaten Preußen, Bayern, Königreich Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen, Mecklenburg-Schwerin, Hamburg und Bremen, sowie unter Berücksichtigung auch der übrigen Bundesstaaten, erläutert von Dr. jur. **Albert Magnus**, Gerichtsassessor. Berlin 1917. Puttkammer und Mühlbrecht. 411 S.

Ein solcher Kommentar braucht nicht notwendig zu beanspruchen, eine wissenschaftliche Leistung zu sein. Die Gesetzesmaterialien und die reichlich vorhandene Literatur liefern ihm ganz von selbst den Sinn seines Inhaltes; es genügt, das alles durch breitere Ausführungen zu verbinden. Der vorliegende hat das Mißgeschick gehabt, bereits 1914 zum größten Teil fertig gedruckt zu werden und dann durch die Kriegsjahre hindurch stille zu liegen. Er berücksichtigt demgemäß nicht, was inzwischen Berücksichtigungswertes erschienen ist, namentlich auch nicht die Literatur seit 1. Juni 1914.

Das Verhältnis zu der benützten Literatur ist manchmal ein sehr anschniegenderes. S. 24 ff. soll gesagt werden, was die Eigenschaft als Deutscher rechtlich alles bedeutet. Dazu wird von vornherein bemerkt: „Zugrunde gelegt ist die Darstellung von LABAND, Bd. I, S. 134 ff.“. Das ist sie auch reichlich. S. 34 ff. kommt dann alsbald eine Geschichte der Systeme des Erwerbs der Staatsangehörigkeit, mit der Bemerkung eingeleitet: „Die Darstellung folgt dem Gedankengange von MARTITZ S. 1128 ff.“. Wo der Verfasser statt dessen einen Gegensatz zu betonen wünscht, ist er nicht immer glücklich. So sagt er S. 116: „Auch ein auf Probe, Kündigung oder Widerruf, oder ein im Vorbereitungsdienste angestellter Beamter ist

wahrer Staatsbeamter; wenn OTTO MAYER, Dtsch. Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 232, Note 30, dies leugnet, so setzt er sich damit in Widerspruch zu § 83 des preuß. Ges. betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten und zu § 32 RBG.“ In Wirklichkeit habe ich an der bezeichneten Stelle (1. Aufl. ist natürlich gemeint) nur allein vom Vorbereitungsdienst gesprochen, von Referendarien, Supernumerien, Lehrlingen des Forst- und Jagdwesens, und es in der Note 30 als etwas deplaciert hingestellt, wenn man in der Gesellschaft die Referendaren aus Höflichkeit wie eine Art von Beamten behandelt. Die beiden vom Verfasser angeführten Gesetzesstellen aber sprechen von den auf Probe, Kündigung und Widerruf angestellten Beamten und nicht von Referendarien. Der Verfasser hat sie jenen ganz willkürlich hinzugefügt. Der darauf folgende § 84 des preuß. Ges. spricht allerdings bei dieser Gelegenheit auch von der Beseitigung der Referendarien, aber die heißt nicht wie bei den wirklichen Beamten „Entfernung aus dem Amte“, sondern „Entlassung aus dem Dienste“. Von einer gesetzlichen Bezeichnung der Referendarien als Beamte ist dabei nirgends die Rede.

Otto Mayer.

Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts von
Fritz Fleiner. Vierte Auflage. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck) 1919. 8. XII. 421 S. (Fünfte Aufl. 1920. M. 54.—
einschl. des derzeitigen Teuerungszuschlags von 100 %).

FLEINERS Lehrbuch, dem in verhältnismäßig ganz kurzer Zeit ein beispielloser Aufagenerfolg beschieden war, bedarf nach Form und Inhalt keiner besonderen Anempfehlung, die Neuauflage, die nur den unveränderten Abdruck der dritten im November 1913 erschienenen Auflage darstellt, keiner wiederholten Besprechung. Was FLEINER im Vorworte sagt, ist richtig: „die wissenschaftlichen Grundgedanken des Buches sind unerschüttert geblieben“. An den „Institutionen“ hat der Sturm der Zeit im Großen und Ganzen nicht gerüttelt. Und ebenso richtig bemerkt der Verfasser, daß „die Gesetzgebung auch auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts so stark im Fluß ist, daß der Zeitpunkt für eine Einarbeitung des Materials noch nicht gekommen ist.“ Eine Umarbeitung wird wohl auch aus dem Grunde auf sich warten lassen müssen, weil der Autor jetzt in Zürich wirkt und die auch sonst nicht zu unterschätzenden allgemeinen Schwierigkeiten dadurch noch verschärft werden.

Im Augenblicke machen sich Lücken freilich weniger im legistischen Material als in der Benützung des neu hinzugewachsenen Schrifttums fühlbar, das zwar in der schweren Zeit des Krieges nicht erheblich viel vom Flusse der Dinge Unabhängiges neu hervorgebracht hat, aber doch mancherlei aufweist, das wir unter anderen Umständen nicht gerne vermißten. (Daß

z. B. ein Hauptwerk, worauf FLEINER bekanntlich in vielem fußt, mittlerweile in neuer stark bearbeiteter Auflage erschienen ist, nur nebenbei!) Kommt es bei Gelegenheit zur Umarbeitung, dann wird gewiß auch noch manches aufzunehmen sein, was schon in der vorigen Auflage hätte stehen können. So verträgt bspw. wie ich mich schon damals überzeugen konnte und aus eigenen Arbeitsfeldern weiß, der Ausschnitt über Beschwerden, Verwaltungsgerichtsbarkeit oder Selbstverwaltungskörper etliche Bereicherungen. Es wird da manche Einfuhr aus Frankreich nachzuholen sein und möglicherweise — leider aus anderen Gründen, als wir wünschten — auch sonst in unserem Fache Mode werden.

Der Schönheit des Buches können diese Zeitmängel, denn das sind sie größtenteils, wenig anhaben und es ist gewiß zu begrüßen, daß einem wichtigen dringenden Bedürfnis unseres fachlichen Nachwuchses nach Erlangbarkeit eines so unentbehrlichen vergriffenen Lehrbehelfs rasch abgeholfen werden konnte, ohne erst das Bessere abzuwarten, auf das wir gerne hoffen wollen.

Wittmayer (Wien).

Dr. Willibald Apelt, Geheimer Regierungsrat und Privatdozent an der Universität Leipzig: Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Rechte. Leipzig, Felix Meiner 1920. 225 S.

Die Arbeit will, wie das Vorwort ankündigt, „der weiteren begrifflichen Durchbildung des Verwaltungsrechts dienen“. Sie hat sich dafür einen sehr geeigneten Gegenstand gewählt und trägt dem entsprechend ausgeprägte akademische Art an sich, — was ihr in den Augen des Referenten natürlich keineswegs zum Nachteil gereicht.

Es gilt vor allem den öffentlichrechtlichen Vertrag in der Verwaltung klar herauszuheben aus der Mannigfaltigkeit verwandter Erscheinungen, die ihn dort umgeben. So wird denn S. 59 ff. von der manchem Zweifel unterliegenden „Vereinbarung“ gehandelt, S. 70 ff. von dem einseitigen verwaltungsrechtlichen Rechtsgeschäft, zu dem dann das wichtige Rechtsinstitut des Verwaltungsaktes in Gegensatz treten soll (S. 90 ff.). S. 111 ff. bringen eine „Skizze zu einem System der rechtswirksamen Handlungen“ überhaupt. Die Eigenart des öffentlichrechtlichen Vertrages selbst ist dabei ohne Schwierigkeit zu bestimmen: es handelt sich immer um den bekannten Typus des privatrechtlichen Rechtsgeschäftes dieses Namens, das hier als öffentlichrechtlich anzusehen ist um der besonderen Umstände willen, unter denen es vorgenommen wird.

Welches diese Voraussetzungen seien, unternimmt der Verfasser alsbald auch näher festzustellen, wenn er jetzt daran geht, das Anwendungsgebiet des öffentlichrechtlichen Vertrages gegenüber dem privatrechtlichen abzugrenzen (S. 120 ff.). Er erhebt Widerspruch gegen das von mir auf-

gestellte Unterscheidungsmerkmal, wonach das Öffentlichrechtliche überall sich kennzeichne als Erscheinung der öffentlichen Gewalt, und hält mir vor, daß ich ja selbst einen öffentlichrechtlichen Vertrag anerkannte zur Verteilung der Verbandlasten unter den Verpflichteten, wo das doch nicht zuträfe (S. 128). Da ich aber diesen Vertrag an der maßgebenden Stelle (D.V.R. II S. 423 Note 34) als einen zivilrechtlichen anerkenne, so wird hier kein Argument dieser Art daraus zu ziehen sein. Was er seinerseits als solches unterscheidende Merkmal dafür setzen will, das ist das „öffentliche Interesse“ (S. 129). Damit hat man es ja schon öfters versucht; es ist auch nicht gerade falsch zu nennen; mir scheint nur, daß dabei noch nie etwas bestimmtes herausgekommen sei; dazu ist der Begriff zu verschwommen.

Bei der darauf folgenden Feststellung des Umfanges, in welchem nun der öffentlichrechtliche Vertrag tatsächlich zur Anwendung gelangt, ist der Verfasser ersichtlich von dem Bestreben geleitet, seinem Rechtsinstitut die ihm gebührende Wichtigkeit jedenfalls nicht verkürzen zu lassen — selbst auf die Gefahr hin, ihm zu viel zu geben. Hier werden denn vor allem auch zivilrechtliche Verträge eingereicht. Der Vertrag der Lastverbundenen erscheint hier wiederholt (S. 163 Note 2, S. 164 Note 1, S. 208). Ebenso der Expropriationsvertrag (S. 152 f., S. 163 Note 2, S. 166, S. 193). Andererseits müssen auch echte Verwaltungsakte auf Unterwerfung sich gefallen lassen als Verträge zu gelten; so die Einräumung des Geleiserechts an eine Straßenbahnunternehmung (S. 207), die Eingemeindung, welche die Behörde unter Zustimmung der Beteiligten verfügt (S. 193).

Da kann ich freilich nicht mitkommen. Der Verf. hat den Eindruck, daß ich auch den verhältnismäßig geringen Umfang der Anwendbarkeit des öffentlichrechtlichen Vertrages nur widerwillig und in Widerspruch mit meiner Grundauffassung zugestehe. Wenn ich nämlich den Begriff des öffentlichen Rechtes auf die Ungleichwertigkeit der beteiligten Rechtssubjekte stelle (wie Verf. S. 145 annimmt), schließe ich ja den Vertrag eigentlich ganz aus (S. 128, S. 208). Damit verhält es sich nun so: Ich habe den Begriff des öffentlichen Rechtes nicht auf diese Ungleichwertigkeit, sondern auf die Erscheinung der öffentlichen Gewalt gestellt, die sich darin vollzieht (D.V.R. I S. 16). Das führt allerdings im Verwaltungsrecht, wo der Träger der öffentlichen Gewalt dem einzelnen gegenübersteht, zu solcher grundsätzlichen Ungleichwertigkeit. Im Völkerrecht aber erscheint die öffentliche Gewalt zwischen Gleichwertigen; auch im Staatsrecht bei dem Aufbau der Verfassung und inneren Einrichtung des Staates ist das der Fall. Und so zeigt sich das nun auch bei den Verhältnissen zwischen den rechtsfähigen Verwaltungen. Deshalb ragt mit ihnen ein fremdes Element in das Gebiet des Verwaltungsrechts herein, das der mannigfachen Zusammenhänge halber hier nicht unbehandelt bleiben darf, aber seiner Eigenart entsprechende Besonderheiten aufweist. Ich habe

auf diese Dinge ausdrücklich hingewiesen: D.V.R. I S. 17 f., II S. 682, und besonders hervorgehoben, daß darauf bei uns die Möglichkeit öffentlich-rechtlicher Verträge beruht. Es wird gut sein, wenn ich die Gelegenheit benütze, das zu wiederholen.

Freilich begegne ich da der Schwierigkeit, daß der Vertrag eines Rechtssatzes bedarf, in dessen Kraft er wirkt, und ein solcher so allgemein wie im Zivilrecht hier nicht vorgesehen ist. Man wird sich, namentlich bei allerlei planmäßigem Zusammenwirken rechtsfähiger Verwaltungen, mit einer gewissen tatsächlichen Ordnung begnügen müssen, die sich aufrecht erhält durch die kluge Rücksicht auf den eignen Vorteil und das gute Einverständnis (was der Verfasser meinen Optimismus nennt), unterstützt durch die Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde gegenüber einer einmal übernommenen Aufgabe und die allgemeinen Rechtsgrundsätze über öffentlichrechtliche Entschädigung. Auf dem Gebiete der Benutzung öffentlicher Anstalten hat sich ja eine ähnliche Auffassung als unentbehrlich erwiesen. Es ist nicht richtig, wenn Verf. S. 208 meint, ich hätte an der bezogenen Stelle (D.V.R. II S. 683) einen „echten Vertrag“ überhaupt hier nicht anerkennen wollen. Ich habe das (S. 682/83) sogar ausdrücklich getan unter der Voraussetzung, daß ein tragender Rechtssatz zu finden ist. In dem Falle, den Verf. S. 209 anruft, wo der endgültig verpflichtete Armenverband mit dem vorläufig verpflichteten nach U.W.G. § 55 sich über die zu vergütende Unterstützung einigt, um die Vollstreckung des Ausweisungsbeschlusses auszuschließen, trifft das ja zu. Nur wäre es irrig zu glauben, daß der § 55 nun für alle Verträge zwischen Armenverbänden die Rechtsgrundlage abgäbe. Wo es nicht um Verhütung des Zwangsvollzugs der Ausweisung geht, kommt § 55 nicht in Frage. Vgl. Eger, U.W.G. zu § 55 Anm. 185.

Recht hat der Verf. darin, daß ohne echten Vertrag nur ein lockeres, nicht mit der gewohnten Strenge des Rechtes bindendes Verhältnis zustande käme. Der praktische Verwaltungsbeamte würde darin vielleicht gerade einen gewissen Vorteil sehen. Aber die Hauptsache ist: woher kriegen wir nun bei dem Verfasser für alle die vielen Verträge, die nicht auf einen solchen Gesetzestext wie der § 55 U.W.G. sich berufen können, die erforderliche Rechtssatzgrundlage? Der Verf. verkennt nicht die Schwierigkeit, „daß es dafür an klaren Rechtsnormen fehlt“ (S. 43). Also was tun? Die Wissenschaft, meint er, soll „schöpferisch eintreten“ und „das Baumaterial sachgemäß ergänzen“ (S. 44). Und wie macht sie das? „Es wird die Behauptung aufgestellt werden dürfen auf Grund der Feststellung, daß in zahlreichen öffentlichrechtlichen Einzelnormen der Rechtsgedanke Gestalt gewinnt, daß Vertragskontrahenten an den Inhalt ihrer Willenserklärung gebunden sein sollen, daß damit ein allgemeines Prinzip gefunden ist, von dem das gesamte Verwaltungsrecht beherrscht wird“ (S. 50). Bei Selbstverwaltungskörpern gäbe das eine Willensmacht, die

„implicite in der Autonomie mit enthalten ist“ (S. 5). Aber auch Privatpersonen müssen nach diesem vermuteten allgemeinen Rechtssatz ermächtigt sein, durch öffentlichrechtlichen Vertrag „einen Tatbestand zu regeln, an dem das Allgemeinwohl und das öffentliche Interesse unmittelbar beteiligt sind“ (S. 53). Es ist natürlich schwer zu übersehen, welche Folgen die Anerkennung eines so weit gehenden Rechtssatzes nach sich ziehen würde. Die Verträge wären ja gut geordnet damit. Ob aber nicht andere Ordnungen der Verwaltung dadurch gestört oder zerstört würden, könnte doch die Frage sein. Vielleicht hat gerade deshalb unser Recht bisher einen solchen allgemeinen Rechtssatz nicht aussprechen wollen.

Der Verf. hat aber selbst Vorkéhr getroffen, um einer allzuscharfen Wirkung seines so sehr ausgedehnten und gekräftigten öffentlichrechtlichen Vertrages vorzubeugen. Am Schlusse seiner Ausführungen (S. 217 ff.) stellt er zusammen, welche „Durchbrechung und Begrenzung“ er erfahren muß infolge des „Vorranges des öffentlichen Interesses“. Vor allem gilt eine weitgehende „*clausula rebus sic stantibus*“, vermöge deren man von der bindenden Kraft des Vertrages sich wieder lossagen kann S. 219 ff. (auch für den öffentlichrechtlichen Vertrag des Völkerrechts hat man ja solches behauptet). Sodann wird der Aufsichtsbehörde das Recht zustehen, „die autonome Körperschaft zur Erfüllung auch ihrer Vertragspflichten zu zwingen“ (S. 52) und ebenso „die Bedingungen der Lösung des Vertrags für die zurücktretende Partei festzustellen (S. 223). Endlich kommt auch zur Milderung etwaiger Härten der Grundsatz der „öffentlichrechtlichen Entschädigung“ zur Wirkung, ebenfalls von der Aufsichtsbehörde „nach Billigkeit“ zu handhaben (S. 224 f.).

Auf diese Weise dürfte sich aber dieser öffentlichrechtliche Vertrag gar nicht so weit entfernen von dem, was ich als eine lockere, nicht vertragmäßig bindende „Vereinbarung“ dafür gesetzt habe und der Verfasser zunächst ablehnen zu müssen geglaubt hat. Ich freue mich dieser schließlichen Uebereinstimmung mit der sehr anziehend geschriebenen Arbeit.

Otto Mayer.

Prof. Dr. Ludwig Waldecker, Privatdozent für öffentliches und Genossenschaftsrecht an der Universität Berlin: Die Kriegsenteignung der Bundesratsverordnung vom 24. Juni 1915. Ein Auftakt zu kommenden Dingen. 149 S.

Der alte Spruch: *silent leges inter arma* wird durch die Dickleibigkeit unseres Reichsgesetzblattes von 1914 ab Lügen gestraft. Der Jurist, der einigermaßen empfindlich ist für die Beobachtung der mühsam herausgearbeiteten Grundsätze seiner Wissenschaft, mag es manchmal bedauern, daß die Gesetze sich nicht mehr an jenen Spruch gehalten haben. Es kann aber doch eine recht lohnende Arbeit für ihn werden, wenn er sich sine

ira et studio hinter ihre wunderlichen Erzeugnisse macht und klarzustellen sucht, was sie eigentlich gewollt haben und wie sie zu dieser Formulierung gekommen sind. In diesem Sinne hat der Verfasser hier eine anziehende Untersuchung geliefert. Er arbeitet dabei unter gründlicher Benützung des ihm zugänglich gemachten Materials und mit dem schon bekannten Scharfsinn. Die Verordnung über die Sicherstellung des Kriegsbedarfs hat für die Inanspruchnahme der beweglichen Gegenstände, auf die es ihr ankommt, zunächst ein Vorbild genommen an den Bestimmungen des Kriegsleistungsgesetzes: hier wird dem Besitzer die Leistung auferlegt in Formen des Rechtsinstituts der öffentlichen Lasten (Lastpflicht S. 12); die Herstellung der tatsächlichen Verfügung über die Sache, welche das Ziel ist, wird auf diesem Umwege („mittelbar“) erreicht. Bei Grundstücken dagegen geschah seit dem Aufkommen unseres modernen Verfassungs- und Verwaltungsrechts der Eingriff in Form eines durch obrigkeitlichen Anspruch herbeigeführten Eigentumswechsels. Das besondere ist nun, daß durch unsere Sicherungsverordnung „der Typ des Eingriffs in das Privateigentum, wie er dem Kriegsleistungsgesetz zugrunde liegt, zugunsten des bisher für die Enteignung von Immobilien verwerteten Typs verlassen worden ist“ (S. 17).

Natürlich geht das nicht so einfach; die Fahrnis ist eben doch etwas anderes wie der Grundbesitz, und daraus entwickelt sich nun allerlei Besonderes, Bedenkliches und Unbedenkliches. Unser ganzes altes Rechtsinstitut der Enteignung enthält damit ein Seitenstück an diesen besonderen Dingen. Das wird im einzelnen dargestellt. Der Verfasser macht das wirklich ohne ira und studium, er ist bemüht, gerecht zu sein, gegenüber dem Gesetzgeber sowohl, wie gegenüber den zur Ausführung seiner Bestimmungen dienenden Behörden. Das schließt nicht aus, daß hie und da ein kräftiges Wort fällt gegen das viele Allzumenschliche, was hier hereinspielt. Andererseits verzichtet der Verfasser auch nicht darauf, ein gesundes Ethos zur Geltung kommen zu lassen. Er möchte in dem recht unwissenschaftlich gearbeiteten Machwerk des Gesetzgebers doch einen „hohen, sozialen Zug finden und einen Ewigkeitswert für die Bedürfnisse der menschlichen Gesellschaft“ (S. 6). Und am Schlusse (S. 143—149) sucht er noch durch eine schwungvolle Ansprache die Gemüter zu erheben aus dem Elend der Zeit zu dem „Geist der sittlichen Persönlichkeit, der Sitte und des Rechts“.

Auch dazwischen schon klang ein solches Ethos wieder in Gestalt des eifrigen Bekenntnisses zu GIERKES Eigentumsbegriff und seines „altgermanischen Gedankens der Gemeindienlichkeit“ (S. 53, S. 75 ff.); das taucht auch hier zuletzt noch einmal auf (S. 147). Sicher scheint mir, daß das Sittliche für unsere Juristerei eine größere Rolle spielen wird als bisher, namentlich im öffentlichen Recht — vielleicht aber doch mehr neben unseren strengen Begriffen als in ihnen.

Otto Mayer.

- Wolzen dorff, Kurt**, Die Lüge des Völkerrechts. Der Krieg als Rechtsinstitution und das Problem des Völkerbundes im Gedankensystem des Völkerrechts. Leipzig, 1920. Der Neue-Geist-Verlag. 118 S.
- Derselbe**, Deutsches Völkerrechtsdenken. Eine Erinnerung an die rechtspolitische Ideologie vor hundert Jahren. München 1919. Musarion-Verlag. 72 S.

Für den Verfasser ist die Lüge des Völkerrechts der Krieg als Rechtsinstitut, in ihm liegt die Anerkennung des reinen Machtprinzips (S. 112 bis 114); die „rechtsgedankliche“ Betrachtung des Krieges (die mit einer rechtswissenschaftlichen gleichgestellt wird) rechtfertigt sich, da sie nicht beansprucht, mit ihren Mitteln das letzte Wort über das Problem zu sprechen, negativ gerade hierdurch: innerhalb ihres beschränkten Kreises müsse ihr zugestanden werden „nur die volle und ausschließliche Autonomie des Rechts anzuerkennen“. Die positive Rechtfertigung sei darin zu finden, daß das Recht durch die in sich gedanklich absolute, weil formell autonome Sicherung seiner Normen auf die Geistesformen der Gesamtkultur wirkt, es durch die tatsächliche Beziehung seiner Normen ein Spiegel der Gesamtkultur ist; jede rechtliche Wertung einer sozialen Institution bildet daher einen unentbehrlichen Zug in dem Bild ihrer gesamten kulturellen Bewertung (S. 1—18). Weder die Bewertung des Krieges als menschlichen oder göttlichen, als sozialen oder als sittlichen Ideals oder als notwendigen Übels ist in Frage, sondern des „rechtsgedanklichen“ Problems der völkerrechtlichen Institution Krieg: Ist er das dem Wesen der Völkerrechtsordnung rechtsgedanklich entsprechende Mittel der völkerrechtlichen Subjekte, die Ansprüche ihrer Persönlichkeitsgeltung zu verwirklichen oder nicht? (S. 19—25). Die Aufsuchung der Elemente geschichtlicher Entwicklung der Rechtsgedanken führt zuerst zur geschichtlichen Auffassung des Völkerrechts vom Krieg und zu dem geschichtlichen Rechtsgedanken internationaler Organisation: die beschränkte Erlaubtheit des Krieges, seine Eigenschaft als Mittel zum Schutz des Rechts gegen das Unrecht, gleichzeitig seine Minderwertigkeit als Notbehelf, als Notersatz wirklichen d. h. organisierten Rechtsschutzes wird erkennbar. Auch die Idee der internationalen Organisation, deren grundsätzliches Verhältnis zum Rechtsproblem des Krieges erforscht wird, bestärkt die Auffassung von der beschränkten Anwendbarkeit der Rechtseinrichtung des Krieges und seiner Natur als Rechtsschutzmittel. Aber im 19. Jahrhundert, nachdem die französische Revolution die Gleichberechtigung der keiner höheren Gewalt unterworfenen Staaten scharf herausgearbeitet hatte, könne von einer rechtsgedanklichen beschränkten rechtlichen Erlaubtheit des Krieges nicht mehr die Rede sein, da der alte Maßstab für die Erlaubtheit, die Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit eines Krieges nicht brauchbar sei (S. 26—37). Folgerichtig ist es, dem heutigen Entwicklungsstande der Probleme des Krieges und der internationalen Organisation im Gedankensystem des positiven Völkerrechts nachzuspüren

(S. 38—57). Das Problem des Krieges sei ein Organisationsproblem in subjektiver Hinsicht: Schaffung einer Autorität, die für die Verwirklichung des monopolisierten Rechtsschutzes die zur Rechtsgeltung erforderlichen Garantien schafft, in objektiver Klärung der rechtsschutzwürdigen staatlichen Ansprüche (S. 46). Beides bedeutet Unerhörtes im Rechtsleben, die unorganisierte internationale Rechtswahrung wird zur organisierten. Nicht mehr und auch noch nicht wieder anerkannt als Norm geltenden Rechts sei die ursprüngliche völkerrechtliche Auffassung des Krieges als einer durch die Rechtsschutzfunktion bestimmten Rechtseinrichtung. Aber die Versagung der Anerkennung als Prinzip ist positivrechtlich durch Ausnahmen durchbrochen und auch an sich beschränkt worden, indem grundsätzlich der Kriegersatz durch organisierten Rechtsschutz zugelassen ist, in Fragen, die nicht den Bestand und die Ehre des Staates betreffen. Dem steht gegenüber die Tatsache, daß im geltenden Rechte der Krieg noch lediglich eine aus dem Wesen der völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit sich ergebende freie Betätigungsmöglichkeit ist. Scharf zugespitzt wird behauptet: entweder gibt es ein rechtsgedankliches System des Völkerrechts, in dem die heute geltende Auffassung des Krieges eine Unregelmäßigkeit ist; oder diese Auffassung ist begründet, dann sei das Völkerrecht ein sinnwidriges Ergebnis diplomatischer Spielereien. Verfasser behauptet, daß die heute noch geltende Rechtsauffassung des Krieges bereits überwunden sei durch ein neues rechtsgedankliches System.

Er findet entwicklungsgeschichtliche Grundlagen des völkerrechtlichen Problems in der inneren Staatsordnung (S. 57—69), in der Eigenschaft des Krieges als eines eminent demokratischen Problems; die überlieferten Begriffe des Völkerrechts seien Produkte eines überwundenen Staatensystems, in dem die internationalen Beziehungen Sache der Regierungen waren, während sie dies jetzt nur bis zum kriegerischen Konflikte bleiben, um dann im Kriege zu solchen der Völker zu werden; die Verhältnisse des heutigen Staatensystems, insbesondere das Volksheer, ständen im Widerspruch mit der überkommenen formalen Auffassung der Rechtsinstitution Krieg. Betrachtet man das Problem im Rahmen des rechtsgedanklichen Systems der modernen staatlichen und zwischenstaatlichen Ordnung (S. 70—93), so begründet die französische Revolution als oberstes Grundrecht des Staates die unbehinderte Verfassungsarbeit. Die Staaten leben in einer Rechtsgemeinschaft, weil sie gleiche Grundrechte haben. Jeder Krieg eines Staates ist Rechtsbruch, wenn er nicht zur Verteidigung seiner Souveränität oder seiner Freiheit oder seines Eigentums geführt wird. Diesen Rechtsbruch zu verhüten, haben alle Staaten ein gleiches solidarisches Interesse, zu dessen Schutz sie sich zu einem Verbande zusammenschließen. In dieser Wahrung der eigenen Grundrechte in und mit der zwischenstaatlichen Rechtsordnung sieht Verfasser einen Rechtsgedanken, den er aus der Rechtsidee des Staates folgert. Wie in dem „Anstaltsstaat“,

„Herrschaftsstaat“, „Obrigkeitsstaat“ die Idee des absoluten Staates sich verkörpert, so in dem Volks- oder Genossenschaftsstaat die des Rechtsstaates, die „Auffassung des Staates als einer rechtlichen Organisation“ in der Staatsgewalt und Volksrecht auf gemeinsamer, einheitlicher Grundlage stehe. Die moderne Staatsidee ist zugleich Rechtsidee; die Bewährung des Staates immer nur Bewährung im Recht. Ist der Krieg die Bewährung des Staates, so könne er deshalb nur als Bewährung im Recht anerkannt werden. Der Krieg sei ein zwischenstaatliches Rechtsschutzmittel, nicht nur ein Mittel rechtlichen Schutzes, sondern auch des Schutzes des Rechts. Immerhin eine rohe und unsichere Form. Da das Völkerrecht der Idee nach auf der Fähigkeit des Staates ruhe, sich selbst zu binden, sich in das Recht einzufügen, könne das Wesen des Völkerrechts erst in der Welt der modernen Staaten zu eigentlicher Geltung kommen. Der Genossenschaftsgedanke sei der Grundsatz des modernen Völkerrechts und nur das ermögliche seine rechtsbegriffliche Erkenntnis. Das Recht der staatlichen Persönlichkeit ist darauf begründet, daß sie das der anderen anerkennt. Deshalb darf der Staat Zwang gegen einen andern nur anwenden, wenn dieser selbst die bestehende Rechtslage durch Rechtsbruch zerstört. Er darf Krieg beginnen nur zur Abwehr von Unrecht (S. 79 f., 84 f.). Der Krieg ist nur ein Mittel der Rechtsverteidigung, als solcher nur denkbar infolge des Bruches der völkerrechtlichen Ordnung; er sei daher ihrem Prinzip zuwider, ein unvollkommenes Rechtsschutzmittel, das des Ersatzes bedarf. So ergibt sich die Notwendigkeit internationaler Organisation, die sich dem Verfasser aus dem Wesen des Völkerrechts und des modernen Staatensystems rechtsgedanklich unmittelbar darbietet. Die wichtigste Frage im Leben der Völker müsse eine Rechtsfrage des Völkerrechtes werden. (S. 87, 88, 91.)

Die bestimmt und kühn, in einem dem künstlerischen Expressionismus nahe verwandten Stile formulierten Darlegungen haben eine starke seelenzwingende Wirkung; politisch und ethisch gedacht kann man sich den Folgerungen kaum entziehen. Wer möchte auch nicht, daß das krasse Machtprinzip des auf unbeschränkter Autorität des Einzelstaates gegründeten „Rechtes“ zum Krieg eine Ausschaltung erführe durch die Pflicht zur Unterwerfung unter einen Schiedsspruch einer unbedingt gerechten und objektiven Völkerrechtsautorität, die die Staatengemeinschaft als ihr maßgebendes Organ aus sich schüfe und mit den Machtmitteln zur Verwirklichung des Rechtsschutzes ausstattete? Aber Verfasser will gerade, daß wir seiner Lehre als einer Rechtslehre vom Kriege folgen. Da bestehen für mich wesentliche Bedenken. Die zahlreichen und wertvollen Arbeiten des Verfassers sind durch die Genossenschaftslehre OTTO VON GUERKE's maßgebend bestimmt und auch in diesem Buch erkennen wir sichtbare Spuren der, geradezu mit der Kraft einer Zwangsvorstellung wirkenden Geisteseinstellung auf die Genossenschaftsidee. Aber sie bleibt für

das Völkerrecht eine Konstruktion, wie so manche andere; bestechend für das deutsche Denken, aber auch nur für dieses. Westeuropa lehnt sie ab. Es wird dabei ganz übersehen, daß weder die lange Geschichte der Versuche einer „Organisation der Welt“, noch die Mentalität aller andern Staaten außerhalb Deutschlands durch die Genossenschaftsidee gekennzeichnet ist. Theoretische Gleichberechtigung der Staaten und (bekanntlich verschiedene Grade aufweisende) Solidarität der Interessen bedeuten noch keineswegs die Herrschaft jener Idee. Nebenbei führt sie auch zu unerwünschten Folgerungen, nämlich zu dem für den Genossenschaftsgedanken charakteristischen Zustand der Verquickung des objektiven und des subjektiven Rechts. Auch die geistreichen Folgerungen aus dem rechtsgedanklichen Inhalt des modernen Staatensystems für das Problem des Krieges können nicht darüber hinwegtäuschen, daß gerade die am meisten „demokratischen“ Staaten des 19. Jahrhunderts aus der Selbstherrlichkeit des souveränen unabhängigen Einzelstaates die schroffsten Konsequenzen für die Betonung des Machtgrundsatzes gezogen haben und nichts weniger anerkannten, als daß die für sie maßgebende Machtstaatsidee im Widerspruch stehe mit der Rechtsstaatsidee, die sie innerhalb ihres Staatsgebietes in verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Beziehung durchgeführt haben. Wenn man die verwirrende Ideologie der Weststaaten über Recht und Gerechtigkeit, Bekämpfung des Militarismus und Absolutismus ihrer Scheinheiligkeit entkleidet, bleibt das im Versailler Vertrag, wie in den Friedensverträgen mit Oesterreich, Bulgarien, Ungarn und der Türkei auf lange Zeit hinaus stabilisierte Persönlichkeitsrecht, das sich selbst nach den Maßstäben seiner materiellen Macht die Gerechtigkeit zuschneidet. Das „regulative Prinzip der Machtbehauptung“ hat seine Kraft noch nicht verloren und wenn auch der Staat niemals wieder aufhören sollte die Organisation des Volkes zu sein, wenn er niemals wieder zum obrigkeitlichen oder Anstaltsstaate wird, in dem das Volk nur Objekt ist, so folgt daraus nur theoretisch, daß sein regulatives Prinzip die Rechtsbehauptung als Wahrung des Volksinteresses sei; praktisch kommt es darauf an, ob das im Staat organisierte Volk allein oder mit einer geringen Zahl von andern Mächten, Staatsvölkern („Großmächten“) sich eine Organisation sichert, die die nicht mit ihm verbundenen Staaten zu seiner Verfügung halten kann. Auch wenn man die innere rechtliche Organisation der staatlichen Macht nicht ändern kann, so hat die internationale Organisation nicht rechtswendig das Ziel des Völkerbundes. So sind auch die „rechtsgedanklichen“ Ziele und Grundsätze internationaler Organisation (S. 93—105), insbesondere der Gedanke des Weltparlamentes, der Rechtshilfepflicht, der Beseitigung der Geheimdiplomatie, der Schiedsgerichtsbarkeit und der internationalen Vermittlungsinstanz (bei nicht „gerichtsfähigen“ Sachen) in dem Lichte, das Verfasser auf sie wirft, von großem Interesse, aber nur von seinem Standpunkt aus zwingend.

Eine nicht geringe Zahl von fruchtbaren und eigenartigen Gedanken durchzieht neben den grundsätzlichen Erörterungen die Schrift. Nicht berechtigt halte ich allerdings die jetzt übliche bis zur Verhöhnung gehende Kritik der Rechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, die bloß Rechtsquellenwissenschaft geworden sei, und nicht fragt, was Recht ist (S. 9), die sich zu stark dem positiven und weniger dem (neuesten) Naturrechte zuwendet (z. B. S. 27). Auf die bloß „formale Logik“ und die „erkenntnisemmende Wirkung“ jedes Formalismus und die „Stagnation der Jurisprudenz“ wird oft hingewiesen (z. B. S. 54, 67, 91). Dagegen sind geistig fördernd die Darlegungen über den Parallelismus der organisierten modernen polizeilichen Autorität im Staate und die zwischenstaatliche Autorität (S. 46 ff.), über das Wesen des Rechtsschutzes (S. 49 f.), über die Relativität von Machtstaat und Rechtsstaat (S. 75 ff.), über die Verbindung von Staats- und Völkerrechtsproblem (S. 80 ff.). Der Schluß verlangt „Völkerbundswilligkeit“ trotz der nicht verkannten „Gefahr der Erdrosselung völkischen und staatlichen Persönlichkeitslebens in den juristischen Netzen internationaler Organisation“ (S. 106–118), wenn sie rechtlich gesicherte technische Möglichkeiten gibt, durch Auswirkung der verfassungsmäßigen Mitgliedsrechte im Wege des Rechtes auf solchen Ausbau hinzusteuern, daß dadurch eine den berechtigten Wünschen entsprechende Rechtslage zu erlangen ist. Alles Recht, an das wir glauben müssen, sei nur Ersatz für Gerechtigkeit im sittlichen Sinne.

Die zu zweit erwähnte früher erschienene Schrift, auf die der Verfasser auch in seinem jüngsten Buche verweist, hängt mit den Grundgedanken des letzteren eng zusammen. Auch hier wird der deutschen Genossenschaftsidee die Besonderheit, internationaler Rechtsorganisation zugrunde zu liegen, zugedacht, das Staatssystem als Basis des Staatensystems zu erweisen getrachtet, die frühere Auffassung von der Rechtsinstitution als ein Notbehelf für den fehlenden organisierten Rechtsschutz aufgezeigt. Besondere Beachtung wird aber der Eigenart des mit den Befreiungskriegen entstehenden Rechts- und Volksstaatsgedankens gewidmet, deutsche Rechtsidee, Verfassungsidee und Idee internationaler Ordnung in Beziehung gesetzt und das Verdienst von FR. G. WELCKER hervorgehoben, als eines Gelehrten, „der überhaupt am frühesten und schärfsten die Tatsache und die politisch-gedankliche Tragweite des in der preußischen Erhebung enthaltenen Wiederauflebens völkisch-ideeller Kräfte erkannt hat“. Die Erkenntnis der deutschen Ideologie vor hundert Jahren sei: eine Gemeinschaftsordnung nach dem Recht wollen, heißt den Volksstaat wollen, heißt einen Völkerbund wollen. Der Bund der Völker sei ein deutscher Gedanke und ein deutscher Glaube (S. 47, 67).

Auch zu einem andern neuen Werke des Verfassers: „Geist des Staatsrechtes“, Leipzig 1920 (Verlag Der Neue Geist) S. 47, 57, führen

ideelle Zusammenhänge. Doch habe ich mich über diese Arbeit schon an anderer Stelle kurz geäußert.

Köln. ord. Univ.-Professor Dr. Fritz Stier-Somlo.

Dr. Georg Brodnitz, Das System des Wirtschaftskrieges.
Tübingen, J. C. B. Mohr, 1920, 192 S., 40 M. (einschl. des derzeitigen
Teuerungszuschlags von 100 %).

Diese Schrift des Hallenser Staatswissenschaftlers bedeutet eine der wertvollsten Bereicherungen der neusten Völkerrechtsliteratur. Sie stellt mit aller Schärfe und Klarheit heraus, wo die heutigen Probleme des Völkerrechts eigentlich liegen.

In einer knappen aber inhaltsreichen Einleitung werden Ziele und Mittel des Wirtschaftskrieges behandelt. Unter dem Wirtschaftskrieg versteht der Verf. dabei „die Gesamtheit der unter Kriegsrecht zur wirtschaftlichen Niederringung des Gegners ergriffenen Maßnahmen“ (S. 1). Ein kriegspolitisches, ein friedenspolitisches, ein wirtschaftspolitisches Ziel verfolgt der Wirtschaftskrieg. Seine Mittel sind die Wirtschaftsblockade und der Handelskrieg.

Der erste Hauptteil behandelt die Wirtschaftsblockade, und zwar zunächst ihren Aufbau, dann ihren Ausbau. In straffer geschlossener Darstellung zeigt BRODNITZ, wie vor allem England in unerbittlicher Folgerichtigkeit zur Erreichung seines Kriegsziels, der Niederringung Deutschlands, alle Mittel anwandte, ganz gleichgültig, ob sie das bisherige Völkerrecht anerkannte oder nicht. Wie es die Londoner Seerechtsdeklaration erst durchlöcherte, dann gänzlich beiseiteschob und seine Verbündeten auf dieselben Wege zwang, denen sie willig folgten. Ueber die Proteste machtloser Neutraler ging man zur Tagesordnung über. Machtvolle Neutrale, die man nicht vor den Kopf stoßen durfte, wie die Vereinigten Staaten, wurden zwar entgegenkommend behandelt, ohne daß man aber an dem vorgesteckten Ziel das geringste änderte. Erkannte doch der Staatssekretär Bryan schon in einem Schreiben vom 20. Januar 1915 an: *The fact, that the commerce of the United States is interrupted by Great Britain is consequent upon the superiority of her Navy on the high seas. History shows, that whenever a country has possessed that superiority our trade has been interrupted, and that few articles essential to the prosecution of the war have been allowed to reach its enemy from this country*“ (S. 85). So war man sich in Amerika schon recht früh darüber klar, daß nur Machtfragen in diesem Kampfe ausschlaggebend sein konnten, was man bei uns nicht immer mit der nötigen Deutlichkeit erkannte.

Und von demselben Geiste beherrscht ist der Handelskrieg, den BRODNITZ in folgenden Abschnitten behandelt: Das Objekt des Handelskrieges;

Verkehrsverbot und Verkehrskontrolle; Vermögensbeschränkung und Rechts-
hemmung; Vermögensübertragung und Rechtsaufhebung.

Im ersten dieser Abschnitte wird der Feindesbegriff behandelt (S. 89 ff.) und dabei gezeigt, wie die englische Auffassung dieses Begriffs den Interessen des Wirtschaftskrieges dienstbar gemacht wurde. Grundsätzlich stand England auf dem Standpunkt des Territorialprinzips: Feind war ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit jede in Feindesland wohnende Person (S. 90). Dann vollzog sich auf Grund der praktischen Erfahrungen im Wirtschaftskrieg der Uebergang vom Domizilprinzip zum Begriff der Wirtschaftszugehörigkeit (S. 92), eine Auffassung, die auf der Pariser Wirtschaftskonferenz von 1916 zum Siege gelangte. Jeder wurde als Feind angesehen, der in der Lage war, dem Gegner Hilfe zu leisten, ein Prinzip, das auch in den schwarzen Listen zum Ausdruck kam. Das bisher von den festländischen Staaten vertretene Nationalitätsprinzip, wonach Feind der feindliche Staatsangehörige war, war damit für den Weltkrieg weitgehendst außer Kraft gesetzt. Und diesen rücksichtlosen Siegeswillen Englands und seiner Gefolgschaft zeigen auch die übrigen bei BRODNITZ behandelten Phasen des Handelskriegs, die hier nicht im einzelnen behandelt werden können, die aber alle von gleich großem Interesse sind.

Von besonderem Interesse für den Völkerrechtler ist schließlich noch der Schlußabschnitt über die Kodifikation des Wirtschaftskriegsrechts, in dem BRODNITZ zunächst die Pariser Beschlüsse und zum Schluß den Friedensvertrag behandelt. Da wird mit aller Klarheit auseinandergesetzt, daß England sich schon vor dem Weltkriege die Möglichkeit eines Wirtschaftskrieges stets vorbehalten hatte. So erklärte es schon ein Jahr nach Erlaß der Haager Landkriegsordnung, daß deren Artikel 23 h als völlig abweichend vom englischen Kriegsrecht nicht als bindender Grundsatz des Völkerrechts anerkannt werden könne. Am 27. März 1911 erklärte es außerdem ausdrücklich, daß es sein bisheriges Recht nicht als durch die Haager Landkriegsordnung abgeändert ansehe (S. 174). Dieser Standpunkt wurde schon 1911 amtlich dem Auswärtigen Amt in Berlin mitgeteilt, ohne daß man dort anscheinend die notwendigen Konsequenzen daraus gezogen hätte.

Diese Auffassung Englands zeigt außerdem, wie brüchig der Begriff der „allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts“ ist, den wir hauptsächlich aus „Anpassung“ an die angelsächsische Auffassung in den Art. 4 unserer Reichsverfassung aufgenommen haben.

Schließlich weist der Verf. noch nach, daß der Friedensvertrag durchaus von der englisch-amerikanischen Rechtsauffassung beherrscht ist. „Der Friedensvertrag enthält die endgültige Festlegung der Prinzipien des Wirtschaftskrieges. Er wird als legales Kriegsmittel anerkannt und dem Grundsatz unterstellt, daß alle in ihm ergriffenen Maßnahmen ohne Rücksicht auf ihre ursprüngliche Rechtsgültigkeit zu Lasten der unterlegenen Partei

gehen“ (S. 181). Vor allem hat Art. 16 des Friedensvertrags den Wirtschaftskrieg zu einer legalen Maßnahme des Völkerbundes gemacht.

So zeigen uns die wertvollen Darlegungen des Verf., wie unsere Feinde, wie vor allem England seine Lebensinteressen allem vorangestellt hat, wie es das bisherige Völkerrecht unbedenklich beiseite geschoben hat, soweit es der Wirtschaftskrieg irgendwie erforderte. Das Buch kann deshalb gerade dem Völkerrechtler gar nicht warm genug zum Studium empfohlen werden, zumal ein großer Teil unserer Völkerrechtswissenschaft noch immer nicht aus ihren Illusionen erwacht ist. Denn nicht in den Utopien eines Weltstaates, sondern in der wirtschaftlichen Ausgestaltung und Festlegung der internationalen Beziehungen liegen heute die gerade für Deutschland wichtigsten Probleme des Völkerrechts. Die nur auf seine Lebensinteressen abgestellte heutige Haltung Amerikas gegenüber dem Pariser Völkerbund zeigt das mit aller Deutlichkeit.

Koellreutter.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Georg Brodnitz

Das System des Wirtschaftskrieges

Groß 8. 1920. M. 40.—.
(einschl. 100 % Teuerungszuschlag)

B. gibt eine ausgezeichnete Uebersicht über die Ziele und Methoden des Wirtschaftskrieges. Er unterscheidet das Kriegspolitische, das Friedenspolitische und das wirtschaftspolitische Ziel . . . Mit einer Darlegung der sogenannten Pariser Beschlüsse vom April 1916 und der wirtschaftlichen Bestimmungen des Versailler Friedensvertrages findet das außerordentlich übersichtlich und klar geschriebene Buch seinen Abschluß.

Kölnische Zeitung vom 30. 1. 21.

Verlag der B. Laupp'schen Buchhandlung in Tübingen.

Kurt Wolzendorff

Der reine Staat

Skizze zum Problem einer neuen Staatsepoche

(Sonderabdruck aus »Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft«
Jahrgang 75, Heft 1/2)

Groß 8. 1920. M. 7.20.
(einschl. 100 % Teuerungszuschlag)

In dieser geistvollen Studie erbringt der bekannte Hallenser Staatsrechtslehrer und Verwaltungswissenschaftler den interessanten Nachweis, daß der sich so überaus modern gebärdende „russische Rätegedanke“ in Wahrheit auf uralten germanischen Rechtsgedanken beruht und ein Zurückgreifen auf das alte germanische Genossenschaftsprinzip bedeutet. Die Idee des reinen Staates ist W. „die Revision des germanischen Geistes gegen das Urteil der Entwicklungsgeschichte des Lebens und Denkens des modernen Staates“ (S. 25). Wir müssen „von der Hegelschen Vergötterung des Staates“ zurückkehren zu „seiner Vermenschlichung“ (S. 27) „Sittlichkeit, Kultur, Mythidealismus, Volksgeist, soziale Gerechtigkeit, das alles kann mit dem Staat verbunden sein, aber es ist nicht der Staat“. Das Studium der kleinen, inhaltsreichen Schrift kann auf das wärmste empfohlen werden.

Sächsisches Archiv für Rechtspflege 1920. Nr. 17/19.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

F. Rögger

**Das Reichsgesetz über die Presse
vom 7. Mai 1874**

erläutert

8. 1920. M. 11.—, geb. M. 14.—.

Aus Besprechungen:

„ . . . Fachleuten sowohl als dem großen Kreise von Laien, für die das Pressegesetz von Belang ist, dürfte der vorliegende Kommentar ein zuverlässiger Führer auf den vielfach verschlungenen Pfaden des Presse-rechts sein.“

Dr. Ebermayer in Leipziger Zeitschrift. 1920. Heft 20.

Der vorliegende Kommentar will in derselben Weise wie der Franksche zum StGB. den Stoff systematisch durchdringen und dadurch den Bedürfnissen den Lernenden und Forschenden wie auch der Praktiker dienen und nicht nur denen des Rechts, sondern auch denen der Presse. Die Aufgabe ist glänzend gelöst.

*Reichsgerichtsrat Warneier im Sächsischen Archiv für Rechtspflege.
1920. Heft 10/12.*

F. Fleiner

**Institutionen
des
Deutschen Verwaltungsrechts**

Fünfte Auflage

Groß 8. 1920. M. 27.—, geb. M. 32.—.

Hiezu z. Z. 100 % Verleger-Teuerungszuschlag.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.