Werk

Titel: Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung

Autor: Preuss, Hugo

Ort: Tübingen

Jahr: 1889

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871_0045|log50

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung.

Von **Hugo Preuss**,
Dozent an der Universität Berlin.

Im zweiten Abschnitt meiner Schrift über die Gebietskörperschaften habe ich auf den Zusammenhang hingedeutet, welcher durch eine merkwürdige Kette internationaler Uebertragungen zwischen der Lehre *Montesquieu*'s von der Dreiteilung der Gewalten und der von *Waitz* zur Herrschaft gebrachten Bundesstaatstheorie der geteilten Souveränität besteht [1]). Wie jene Lehre aus der Alleinheit des absoluten Staates die Dreiheit der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt in gedanklicher Selbständigkeit loslöste, so versuchte diese Theorie in den am Einheitsstaate entwickelten Staatsbegriff für die Zwecke zusammengesetzter Staatswesen die gedankliche Möglichkeit einer nach ihrem Umfange, nicht nach ihrem Inhalte geteilten Staatsgewalt hineinzutragen. Und wie jene Lehre das Mittel gefunden zu haben wähnte, um persönliche Freiheit mit staatlicher Ordnung zu vereinen, so schien diese Theorie den Weg zu eröffnen, um partikularistische Selbstgenügsamkeit mit den Anforderungen grossen nationalen Lebens zu versöhnen.

Hatte die Idee der Gewaltenteilung der Lehre von der geteilten Souveränität zur Geburt verholfen, so hat nun diese nicht lange jene überlebt. Der Erkenntnis, dass »Zerreissung

1) Vgl. *Preuss:* »Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften«, Berlin 1889, Springer. S. 18 ff.

des an sich einheitlichen Staats und gegenseitige Feindschaft seiner Elemente« [1]) die notwendige Folge der wirklich durchgeführten Gewaltenteilung sein muss, folgte bald die weitere, dass zwei je in ihrer Sphäre absolut selbständige und koordinierte Staatsgewalten auf demselben Gebiete ein Unding sind. Aber wenn auch heute die Konstruktion eines Gesamtstaatswesens sich so wenig auf der Grundlage der geteilten Souveränität errichten lässt, wie die des konstitutionellen Staates auf der Grundlage der Gewaltenteilung, so dauern doch gewisse Wirkungen jener einst herrschenden Lehren auch heute noch fort. Mit Recht sagt *Jellinek*: »Vielleicht niemals in der Geschichte ist ein grösserer theoretischer Irrtum praktisch so folgenreich geworden, wie der *Montesquieu*'s« [2]). Wie die eine jener Theorien der gedankliche Leitstern gewesen ist bei der Ausgestaltung alles konstitutionellen Lebens ausserhalb Englands, so hat die andere massgebend eingewirkt auf die Entstehung bundesstaatlicher Gebilde in Amerika und Europa. Solche Thatsachen vermag der Fortschritt wissenschaftlicher Erkenntnis nicht ohne weiteres aus der Welt zu schaffen. Doch auch die Theorie selbst, welche die Irrtümer jener Lehren überwunden hat, verdankt ihnen unendlich viel; hat gar viel von ihnen in sich aufgenommen. Jeder Erkenntnisprozess komplizierter Erscheinungen setzt sich zusammen aus Analyse und Synthese. Hat die erstere ihre Aufgabe erfüllt, so hat man die Teile in seiner Hand; Aufgabe der Synthese ist es dann, das verbindende Band zwischen ihnen herzustellen. Die Lehre von der Gewaltenteilung in ihrer doppelten Gestalt, welche man als konstitutionelle und bundesstaatliche unterscheiden kann, hat in dem grossen Erkenntnisprozess moderner Staatstheorie die Aufgabe der Analyse erfüllt. Erschien bis dahin das staatliche Wesen als ungegliederte, unorganische Einheit, so hat jene Lehre dasselbe analytisch in seine Teile zerlegt; das Resultat war eine unverbundene, unorganische

1) *Jellinek*: »Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie«. Grünhut's Zeitschrift f. d. Privat- und öffentliche Recht Bd. X. S. 340.

2) *Jellinek* a. a. O. S. 335.

Vielheit. Der Phase, in welche nunmehr die Staatstheorie eingetreten ist, fällt naturgemäss die Aufgabe der Synthese zu, das Band zu finden, welches die Vielheit jener Teile wieder zur Einheit zusammenschliesst, aber zu einer gegliederten, organischen Einheit, als welche die Einheit in der Vielheit organischer Bestandteile ist. So hat die heutige Wissenschaft die Resultate jener früher herrschenden Lehren nicht zu ignorieren oder zu vernichten, sondern synthetisch zu verarbeiten; eine Aufgabe, die sie nur zu erfüllen vermag auf Grundlage der organischen Personentheorie [1]).

Die notwendige Wechselwirkung zwischen Staatslehre und Staatsleben, der zufolge ein jedes bald gebender, bald empfangender Teil ist [2]), zeigt sich auch hier thätig. Während die analytische Richtung der Doktrin nachhaltig auf die Gestaltung der Wirklichkeit eingewirkt hat, hat nun auch wiederum die letztere der synthetischen Erkenntnis wesentlich vorgearbeitet. Die zwingende Logik der Thatsachen hat sich — besonders in den tiefgewurzelten Staatsverhältnissen der alten Welt — dem Dogma der Gewaltenteilung gegenüber einschränkend und modifizierend geltend gemacht. Es ist ein natürliches Bestreben, das Trennende und Zersetzende jener Doktrin durch zusammenfassende und verbindende Elemente auszugleichen. Aus den Bedürfnissen der Praxis hervorgehend, richtet sich dieses Bestreben zunächst weniger auf die gedankliche Erfassung des Staates als Ganzen, denn vielmehr auf den Zusammenhang und die Verbindung der einzelnen Staatsorgane.

Was zunächst die konstitutionelle Gewaltenteilung betrifft, welche die bundesstaatliche an allgemeiner Bedeutung natürlich überragt, so hat man hier mit Recht an

1) Diese Richtung zum entschiedenen Ausdruck zu bringen, ist die Grundidee meines in Note 1 angeführten Werkes, welches daher auch die prinzipielle Grundlage gegenwärtiger Untersuchung bildet. Dagegen habe ich bei der Betrachtung der historischen Entstehung zunächst die zu jener Zeit noch herrschenden Anschauungen in den Vordergrund gestellt.

2) cf. »Gemeinde, Staat, Reich«, S. 113.

der Scheidung von Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung als Hauptgruppen der Staatsfunktionen dauernd festgehalten. Aber auch eine entsprechende Trennung der Staatsorgane hat man prinzipiell nicht aufgegeben; nur dass man sie wenigstens in ihren Spitzen mit einander in enge Verbindung zu bringen suchte. Im monarchischen Staate bot sich hierfür als fester Anknüpfungspunkt die natürliche Stellung und Bedeutung der Krone. Sie erscheint nicht nur als Haupt und Quelle der abhängigen Verwaltung wie der unabhängigen Rechtsprechung, sondern auch — nach einer Anschauung — durch Initiative und Veto als Teilhaber, — nach anderer Auffassung — durch die Sanktion als eigentlicher Inhaber der Gesetzgebung. Hierbei konnte man jedoch nicht stehen bleiben, wenn man nicht den ganzen staatlichen Fortschritt, welchen die Idee der Gewaltenteilung angeregt hatte, von rückwärts wieder aufheben wollte. Besonders im Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung erheischten die Bedürfnisse der praktischen Politik einen Ausgleich für die Einwirkung, welche der Krone gegenüber dem speziellen Gesetzgebungsorgan, der sog. Volksvertretung, zustand, durch eine gewissermassen rückläufige Einflussnahme der letzteren auf die Verwaltung. Eine solche konnte sich nun aber — gemäss der eben dargelegten Anschauung — unmöglich gegen die Krone selbst richten. Man musste also einen Schritt weiter gehen, und das eine gesetzgebende Organ, die Volksvertretung, in Verbindung setzen mit dem nächst der Krone höchsten Organ der Verwaltung, dem Ministerium. Damit hört das Ministerium auf, reines Verwaltungsorgan zu sein; aber auch die Volksvertretung, reines Gesetzgebungsorgan zu sein. So wird hier — auch abgesehen von der Vereinigung aller Gewalten in der Krone — Bresche gelegt in die strenge Differenzierung der Staatsorgane nach dem Dogma der Gewaltenteilung. Ein die zersetzende Wirkung dieses Dogmas modifizierendes Bindemittel zu sein zwischen Verwaltung und Gesetzgebung, das ist die Aufgabe der **Ministerverantwortlichkeit**. Demnach hat einerseits *Jellinek* Recht, wenn er in ihr einen Gegensatz zur absoluten

Teilung der Gewalten sieht [1]); und andererseits findet hierin auch jene weitverbreitete, besonders in den Parlamenten vertretene Anschauung ihre Rechtfertigung, welche die Ministerverantwortlichkeit als den Kernpunkt des ganzen Konstitutionalismus betrachtet [2]).

Eine wesentliche Komplizierung dieser Verhältnisse tritt ein, sobald es sich neben der konstitutionellen zugleich auch um die bundesstaatliche Gewaltenteilung oder vielmehr um eine entsprechende Modifizierung derselben handelt. Wie nach der Doktrin der konstitutionellen Gewaltenteilung die Exekutive mit der Legislative prinzipiell nichts zu thun haben soll, so nach der Doktrin der bundesstaatlichen Gewaltenteilung die Gesamtstaatsgewalt nichts mit den Gliedstaatsgewalten. Dieses Prinzip ist indessen in seiner Reinheit ebenso undurchführbar wie jenes; und auch ebensowenig irgendwo völlig rein durchgeführt. Die Existenz des amerikanischen Senats wie des schweizerischen Ständerats bedeutet schon an sich eine wesentliche Durchbrechung dieses Prinzips. Immerhin aber fügen sich diese beiden Institutionen in den Rahmen der Legislative mittels des Zweikammersystems ein; und eine Kollision dieser Durchbrechung der bundesstaatlichen Gewaltenteilung mit der die konstitutionelle Gewaltenteilung durchbrechenden Idee einer Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative ist mithin ausgeschlossen.

Eine weit entschiedenere Durchbrechung des Prinzips der bundesstaatlichen Gewaltenteilung gebot die Logik der Thatsachen bei der Errichtung eines deutschen Gesamtstaats im Jahre 1867. Einmal waren hier die zusammenzufügenden Gliedstaaten überwiegend konstitutionelle Monarchien. Wiederstrebten nun Monarchien — gemäss der herkömmlich in diese Staatsform gelegten Idee — schon im allgemeinen mehr der Einfügung in einen Gesamtstaat, so mussten im besondern die Fürsten konstitutioneller Staaten, da sie bezüglich der Gesetz-

1) *Jellinek* a. a. O. S. 339.

2) cf. z. B. die Rede *Waldeck*'s bei *Bezold*, Materialien, Bd. I. S. 602; ferner die von *Schulze-Delitzsch* ebenda S. 623 u. a. m.

gebung bereits durch die gliedstaatlichen Volksvertretungen beschränkt waren, desto stärkeres Gewicht auf die Exekutive als den eigentlichen Sitz ihrer Macht legen; und daher um so weniger bereit sein, sich von der Exekutive des Gesamtstaats völlig ausschliessen zu lassen. Andrerseits bot sich auch im übrigen ein schwer übersteigliches Hindernis für die prinzipielle Loslösung der Gesamtstaats- von der Gliedstaatsgewalt in dem ganz unverhältnismässigen Uebergewicht, welches der eine Gliedstaat Preussen gegenüber der Gesamtheit aller andern thatsächlich besass. Demgemäss konnte sich hier die Durchbrechung des Prinzips bundesstaatlicher Gewaltenteilung nicht auf die Gestaltung der Legislative beschränken; sondern griff vielmehr nachhaltig in die Gestaltung der Exekutive über. Hiermit aber war der Zusammenstoss mit dem Prinzip der konstitutionellen Gewaltenteilung unvermeidlich gegeben. Erscheint nach dem Vorhergesagten die Ministerverantwortlichkeit gleichsam als ein Kanal, welcher das Bassin der Legislative mit dem der Exekutive verbindet, so musste man scheinbar nach Lage der Dinge, indem man das Prinzip der bundesstaatlichen Gewaltenteilung durchbrach, zugleich die Wände dieses Kanals einstossen. So erklärt es sich, dass alle die Gegensätze, welche der konstituierende Reichstag von 1867 in sich barg, dass die Verfechter von Unitarismus und Partikularismus, von Bundesstaat und Einheitsstaat, von Absolutismus und Konstitutionalismus und Parlamentarismus, die ganze Fülle divergierender politischer Wünsche und meist höchst unklarer staatsrechtlicher Begriffe gerade bei den Verhandlungen über die heutigen Art. 15 und 17 R.-V., bezw. die Art. 12, 16 und 18 des Entwurfs aufeinander platzten. Es entspricht der oben dargelegten Bedeutung der Ministerverantwortlichkeit als des Bindegliedes der konstitutionellen Gewalten einerseits und der im Verfassungsentwurf der Regierungen ins Auge gefassten eigenartigen Verbindung von Bundes- und Gliedstaatsgewalt andererseits, dass gerade diese Bestimmungen der springende Punkt waren, welcher die Erörterungen über die allgemeine Natur des zu gründenden Staatswesens wie über das Verhältnis seiner Ge-

walten in Bewegung setzte. Und wenn man die Unfertigkeit der thatsächlichen politischen Verhältnisse einerseits, die Unklarheit der in aprioristischen Dogmen befangenen, in der begrifflichen Erfassung gegebener Zustände noch kaum geübten staatsrechtlichen Vorstellungen andererseits in Betracht zieht, so wird jene unsägliche Verwirrung einigermassen begreiflich, welche sich bei der Verteidigung wie bei der Bekämpfung zahlreicher Amendements zeigte, und welche sich derart steigerte, dass die entschiedensten Vorkämpfer des Einigungswerkes wie *Bennigsen*, *Miquel*, *Lasker* auf der einen, *Bismarck* auf der andern Seite sich nicht mehr zu verstehen erklärten, während entschiedene Partikularisten im Einverständnis mit dem Leiter der Einigungspolitik zu sein schienen [1]). Ferner lehrt aber auch diese Betrachtung, welchen nachhaltigen Einfluss gerade die schliesslich über diese Punkte getroffenen grundsätzlichen Bestimmungen auf die gesamte Gestaltung des neuen Staatswesens sowohl nach der bundesstaatlichen wie nach der konstitutionellen Seite hin haben mussten. Hierin liegt die grosse organische Bedeutung der Art. 15 und 17 R.-V. [2]).

In den preussischen Grundzügen für eine Bundesreform vom 10. Juni 1866 heisst es in Art. II.: »Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird auf denjenigen Gebieten, welche demselben zugewiesen sind, von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt«. Es wird also hier dem Bundestage, dessen »Umgestaltung« allerdings im folgenden Artikel der Vereinbarung zwischen den Bundesregierungen einerseits und einem *ad hoc* zu berufenden Parlament andererseits vorbehalten wird, der aber jedenfalls in seiner Eigenschaft als Gesandtenkongress den Gegensatz zu einer wahren Regierung bildete, ohne jede weitere Verbindung ein Parlament an die Seite gesetzt. In Art. VII. ist dann zwar von einer Bundesgewalt die Rede,

1) *Bezold*, Materialien, Bd. I. S. 744, S. 755 ff. etc.

2) Auf diese Bedeutung besonders des Art. 17 zuerst nachdrücklich hingewiesen zu haben, ist das Verdienst *Haenel*'s: »Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung«. Leipzig 1880.

welcher das Recht der Repräsentation nach aussen beigelegt wird, ohne dass jedoch irgendwo in diesen Grundzügen ein Anhalt für Art und Wesen dieser Bundesgewalt gegeben wäre. Und wie wenig dabei an eine wirkliche Staatsregierung gedacht sein konnte, geht vor allem aus der Bestimmung des Art. IX hervor, welcher die ihrem Wesen nach notwendig einheitlichste Staatsfunktion, den Heeresoberbefehl in Krieg und Frieden, zwischen den Königen von Preussen und von Baiern teilte. Es entsprachen hierin diese Grundzüge völlig den seit längerer Zeit von Preussen am Bunde gestellten Forderungen, die in anbetracht der unendlichen Schwierigkeiten, welche die Frage der sog. Spitze bereiten musste, als einigendes Moment nicht diese »Spitze«, sondern zunächst eine Volksvertretung beim Bunde ins Auge fassten, ohne freilich die Schwierigkeiten, welche der Einfügung dieses den gesamten Bundeseinrichtungen heterogenen Elements entgegenstanden, zu lösen.

Nach dem Kriege war nun zwar durch das Ausscheiden Oesterreichs die Hauptschwierigkeit für die Frage der »Spitze« beseitigt; jedoch andrerseits durch den Ausschluss der süddeutschen Staaten bei gleichzeitiger erheblicher Vergrösserung Preussens die Schwierigkeit für die Errichtung eines neuen Gesamtstaats über den Einzelstaaten wesentlich gewachsen. Denn für eine solche war es in der That höchst misslich, dass es sich hier um die Verbindung eines Staates von 25 Millionen Einwohnern mit 21 andern Staaten von zusammen 5 Millionen handelte. Dafür bot sich die Form der Hegemonie gleichsam von selbst dar. Auf der andern Seite stellte sich aber doch der reinen Durchführung derselben nicht nur das starke Souveränitätsgefühl der verbündeten Fürsten und immer noch starke Sonderneigungen der Völker, sondern vor allem die Rücksicht auf den offen zu haltenden Beitritt Süddeutschlands entgegen. Sei es nun, dass man den Wert eines theoretisch klaren, gedanklich einheitlichen Prinzips seitens der massgebenden Praktiker unterschätzte, sei es, dass die politischen Schwierigkeiten thatsächlich zur Zeit unüberwindliche waren, jedenfalls verzichtete der Entwurf einer norddeutschen Bundesverfassung darauf, jene divergierenden Strömungen irgendwie unter ein

höheres Einheitsprinzip zu bringen; vielmehr stellte er beide einfach nebeneinander; und zeigte so, wie mit Recht bemerkt worden ist, einen Januskopf.

Dass man an eine Unterordnung Preussens unter einen neuen Gesamtstaat eigentlich nicht dachte, das zeigt u. a. eine Stelle der Thronrede, mit welcher König Wilhelm den verfassungberatenden Reichstag eröffnete. Indem der König seinen hohen Verbündeten für ihre Opferwilligkeit dankt, erklärt er, dass er zu gleichen Opfern bereit gewesen wäre, wenn die Vorsehung ihn »nicht an die Spitze des mächtigsten und aus diesem Grunde zur Leitung des Gemeinwesens berufenen Bundesstaats gestellt hätte.« Die Idee der preussischen Hegemonie, welche hier durchklingt, fand in dem Entwurfe verschiedentlichen Ausdruck. Am klarsten beim Oberbefehl über die Bundesmarine, welcher ohne weiteres dem König von Preussen als solchem beigelegt war. Aber auch der Bundesfeldherr war keine vom preussischen Könige irgend ideell zu scheidende Person, sondern derselbe als solcher. Und ganz das Gleiche gilt von dem Bundespräsidium des Art. 11 des Entwurfs, d. h. als Repräsentanten des Bundes nach aussen. Was früher am alten Bunde bezüglich festerer Einheit in Militär und Diplomatie gefordert worden war, das war hier durch die preussische Hegemonie erfüllt.

Daneben aber lebte unter dem Namen Bundesrat als Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgan der alte Bundestag wieder auf, mit der einen wesentlichen Veränderung, dass das Erfordernis der Stimmeneinheit prinzipiell beseitigt war, damit die zweite der früheren Forderungen Preussens am Bunde erfüllend. Hier war das preussische Bundespräsidium nicht Hegemoniemacht, sondern pimus inter pares; der Nachfolger der österreichischen Präsidialmacht am Bunde.

Was diese beiden theoretisch so grundverschiedenen Einrichtungen in der Idee gemeinsam hatten, das war der in ihnen beiden liegende schroffste Gegensatz zu der damals herrschenden Bundesstaatstheorie. Deren Grundlage, die bundesstaatliche Gewaltenteilung war in beiden Fällen gleich entschieden negiert; dort hatte man die Gewalt eines Gliedstaats, hier

Bevollmächtigte aller; aber nirgends eine von den Gliedstaaten getrennte Bundesstaatsgewalt.

Nun aber stellte man — gemäss dem dritten der früheren preussischen Reformvorschläge — neben diese beiden Institute der preussischen Hegemonie und des modifizierten Bundestages ein drittes: eine Nationalvertretung am Bunde, den Reichstag. Schon die Benennung an sich gibt einen deutlichen Fingerzeig für die ganz eigenartige Stellung dieser Institution. Nirgends sonst in der ganzen Bundesverfassung erscheint das Wort »Reich«; man schafft einen Reichstag, bevor noch das Reich selbst vollendet ist. In der Bezeichnung als »Reichstag des norddeutschen Bundes« tritt dieses ὕστερον πρότερον schlagend hervor. Zuerst in dieser Institution und vorläufig allein in ihr gewinnt die Idee einer von den Einzelstaaten ideell zu scheidenden und über sie erhabenen Reichseinheit Gestalt und Leben. Aus dem Keime des Reichstags und seiner naturnotwendigen Einwirkung auf die übrigen Organe hat sich das Reich in seiner heutigen Gestalt organisch entwickelt.

Der Reichstag als Vertretung des gesamten norddeutschen Volkes in seiner Einheit war zunächst das einzige Wesen sui generis. Er war von sämtlichen Landesvertretungen spezifisch verschieden. Daher entsprach er weder der hegemonisch-preussischen Spitze — denn er war nicht, wie einige altpreussische Politiker wohl wünschten [1]), ein erweiterter preussischer Landtag; noch entsprach er dem Bundesrat — denn er ging nicht aus Abordnungen der Einzellandtage hervor. In ihm konnte also die damals noch herrschende Theorie den einzigen Punkt finden, in welchem die Lehre von der bundesstaatlichen Gewaltenteilung verwirklicht war.

An demselben Punkte musste nun aber gleichzeitig auch die Idee der konstitutionellen Gewaltenteilung einsetzen.

Es beruht auf einer merkwürdigen Begriffsverwirrung, wenn die Verfechter des Regierungsentwurfs im konstituierenden Reichstag wiederholt sich gegen die herkömmliche kon-

1) S. die früher citierten Stellen bei *Bezold*.

stitutionelle Gewaltenteilungstheorie aussprechen [1]). Diese Gewaltenteilung fand sich im Entwurf wenigstens insofern, als der Reichstag ausschliesslich als legislatives Organ gedacht war [2]). Was in dem Entwurf fehlte, das war gerade die längst als notwendig erkannte Durchbrechung jener Theorie; die Verbindung zwischen Legislative und Exekutive durch das Prinzip der Verantwortlichkeit. Hier zeigte es sich, dass es für die Einfügung des Reichstags in die übrige Bundesverfassung an einem Anhaltspunkt fehlte. Denn als solcher konnte weder die preussische Hegemonie dienen, welche unter Verantwortlichkeit des preussischen Ministeriums gegenüber dem preussischen Landtage ausgeübt werden sollte, noch der Bundesrat in seiner Eigenschaft als Exekutivorgan, da derselbe an die Instruktionen von 22 Regierungen gebunden war, deren Verantwortlichkeit für diese Instruktionen sich nach Landes staatsrecht richtete und jedenfalls nur den Landesvertretungen gegenüber bestand. So hing nach dem Entwurfe der Reichstag des norddeutschen Bundes nicht minder in der Luft, als es etwa einer Volksvertretung am alten Bunde geschehen wäre.

Art. 12 des Entwurfs lautete: »Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet«. Nach dem ganzen Geist des Entwurfs und den Erklärungen des Grafen *Bismarck* im Reichstage entsprach der hier in Aussicht genommene Bundeskanzler völlig dem einstigen Präsidialgesandten des alten Bundes [3]). Wie Preussen die Präsidialmacht war, so sollte der preussische Bundesratsbevollmächtigte der Präsident des Bundesrats sein. Aber er blieb als solcher preussischer Beamter; Unter-

---

1) Vgl. die Rede *Sybel's* bei *Bezold*, Bd. I. S. 589.

2) Dem widerspricht auch nicht seine Beteiligung bei der Feststellung des Budgets. Denn einmal gehört die Erkenntnis, dass es sich hierbei materiell um einen Verwaltungsakt handelt, erst einer späteren Zeit an und lag dem Regierungsentwurf sicherlich völlig fern. Sodann liegt doch beim Budget immerhin ein Gesetz im formellen Sinne unzweifelhaft vor.

3) S. auch *Hänel* a. a. O. S. 14.

gebener des preussischen Ministers, von welchem er seine Instruktionen erhielt. Eine eigene Wirksamkeit ausserhalb des Bundesrats sollte ihm nirgends weiter zustehen, als dies naturgemäss bei dem Präsidenten jedes Kollegiums der Fall ist. In diese Kategorie gehörte auch vollständig die im Art. 18 des Entwurfs dem Bundeskanzler zugewiesene Thätigkeit bei den zur Ausfertigung, Verkündigung und Ausführung der Bundesgesetze erlassenen Anordnungen des Präsidiums. Diese Anordnungen, welche nicht in die Sphäre der preussischen Hegemonie, sondern in die des Bundesrats fielen, sollten von dem Bundeskanzler als Präsidenten des Bundesrats »mitunterzeichnet« werden, *ad fidem*, dass sie den Beschlüssen des Kollegiums entsprechen. Diese Mitunterzeichnung hatte also lediglich den Charakter einer Beglaubigung, keineswegs den einer verantwortlichen Gegenzeichnung und fiel so aus dem Rahmen der dem Bundeskanzler in Art. 12 zugewiesenen Stellung in keiner Weise heraus.

Das zu Art. 12 des Entwurfs gestellte Amendement *Bennigsen* enthielt nun zunächst kein Wort von der schon in den Generaldebatten viel gepriesenen und viel gescholtenen Ministerverantwortlichkeit. Es verlangte vielmehr nur, dass das Präsidium ausser dem Bundeskanzler noch die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige ernenne, welche verfassungsmässig zu seiner Kompetenz gehörten. Trotzdem stürmten alle unbedingten Verteidiger des Entwurfs mit aller Heftigkeit gegen dieses Amendement an, und ebenso gegen die noch harmlosere Fassung, welche dieselbe Idee im Amendement *Lasker* erhalten. Auch der im Laufe der Verhandlungen vom Grafen *Bismarck* erhobene Einwand, dass durch jene Anträge neben dem preussischen noch ein zweites Kollegialministerium geschaffen und dadurch die Verwaltung unerträglich kompliziert würde, war unzutreffend, da weder der Antrag *Bennigsen*'s noch weniger der *Lasker*'s die Forderung eines Kollegiums enthielt. Letzterer gab vielmehr lediglich dem Präsidium die Befugnis, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Massgabe des erhaltenen Auftrags den

Bundeskanzler vertreten und für den Bund vereidigt werden sollten.

Dennoch hatten die Gegner jener Anträge von ihrem Standpunkte aus vollständig Recht, dieselben so heftig zu befehden; und wenn die Verteidiger derselben die Hartnäckigkeit des Widerstandes unbegreiflich fanden, so zeigt dies nur, dass die Gegner die weittragende Bedeutung jener Aenderungen sofort schärfer erkannten. Wohl war darin von der Verantwortlichkeit — als dem Bande zwischen Legislative und Exekutive — zunächst noch nicht die Rede, aber jene Bestimmungen hätten gleichsam den Haken eingeschlagen, an welchem man dann dieses Band befestigen konnte. Wohl war von einem Ministerkollegium nicht die Rede, aber doch von einer Thätigkeitssphäre, welche weder mit der des Bundesrats noch mit der der preussischen Regierung als solcher zusammenfiel, und welche daher für ein Bundesministerium in irgend einer Form zuerst Raum gewährte. Diese Aussonderungstendenz sprach mit besonderer Deutlichkeit aus einem Amendement des Abgeordneten *Kitz* (aus Oldenburg), welches allerdings nachher ziemlich sang- und klanglos zu Grabe getragen wurde: »Der Bundeskanzler und die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige können nicht aus den Vertretern der einzelnen Mitglieder des Bundes ernannt werden und sind für den Bund zu vereidigen«. Hier spricht sich der Gegensatz einer eigenen und selbständigen Bundesexekutive gegenüber der durch die Vertreter der Bundesglieder als solcher geübten, welcher mehr latent auch in den andern Anträgen lag, mit aller Schärfe aus. Mit kurzen Worten lässt sich die hier zur Kontestation gebrachte Streitfrage dahin formulieren: sollte der durch Art. 12 vorgesehene Bundeskanzler blosser preussischer Präsidialgesandter bleiben oder Chef einer eigenen Bundesexekutive werden? Das bekannte Schicksal des Art. 12 des Entwurfs, welcher nach Annahme des Amendements *Bennigsen* dann im ganzen abgelehnt wurde, zeigt, dass man vorerst zu keiner Entscheidung dieser grundlegenden Frage gelangen konnte. Es war nur folgerichtig, dass der Bundeskanzler, da

man sich über die Natur seiner Stellung nicht hatte einigen können, zunächst ganz fortfiel.

Eine Wiederaufnahme des Verfahrens musste bei Art. 16 des Entwurfs stattfinden, welcher die Substitutionsbefugnis des Kanzlers regelte. Der Antrag *Bethusy-Huc* stellte als alinea 1 inhaltlich den Art. 12 des Entwurfs unverändert wieder her. Natürlich erschienen damit auch die Amendements *Bennigsen* und *Lasker* wieder, wurden jedoch abgelehnt. Der so entstandene heutige Art. 15 zeigt demnach die Stellung des Kanzlers ganz im Sinne des ursprünglichen Entwurfs, d. h. als die des preussischen Bundespräsidialgesandten; und schon daraus allein ergibt sich, dass — im Gegensatz zu der Lehre *Joel*'s und *Hensel*'s, der auch Fürst Bismarck gelegentlich beigetreten ist, dagegen in Uebereinstimmung mit der herrschenden Meinung — die in Art. 15 dem Kanzler zugewiesene Geschäftsleitung sich lediglich auf die Geschäfte des Bundesrats beziehen kann [1]).

War hier die alte Gestalt des Entwurfs gegen die versuchten Neuerungen siegreich behauptet worden, so trat das völlige Gegenteil bei Art. 18 des Entwurfs ein. Dass die dem Kanzler hier zugewiesene Thätigkeit völlig im Rahmen seiner bisher umschriebenen Stellung blieb, ist vorher dargethan worden. Das Amendement *Bennigsen* traf hier die Aenderung, dass die Anordnungen des Präsidiums vom Kanzler nicht bloss *ad fidem* mitunterzeichnet würden, sondern seiner Gegenzeichnung zu ihrer Gültigkeit bedürfen sollen und dass durch diese Gegenzeichnung der Kanzler die Verantwortlichkeit übernimmt. Höchst bemerkenswerter Weise ward diese Aenderung ohne jede erhebliche Debatte genehmigt und so entstand der bedeutungsvolle Art. 17 der Verfassung.

Für die genauere Betrachtung ergibt sich als einziger wesentlicher Unterschied zwischen der hier genehmigten und

1) S. *Joel:* »Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers« in *Hirth*'s Annalen 1878 H. 5, S. 407; *Hensel:* »Die Stellung des Reichskanzlers« Sep.-Abdruck aus *Hirth*'s Annalen 1882, S. 4. — Richtig dagegen *Laband, H. Schulze, G. Meyer.*

der früher verworfenen Aenderung der, dass jene nunmehr unmittelbar verwirklicht, wofür diese den Platz erst vorbereiten wollte. Wenn ich es vorher als Tendenz der zu Art. 12 und 16 des Entwurfs gestellten Anträge bezeichnete, einen bestimmten Kreis selbständiger Bundesexekutive auszusondern, um daran als Bindeglied zwischen dieser Exekutive und der Legislative die Verantwortlichkeit anzuknüpfen, so schlägt die Aenderung des Art. 18 des Entwurfs notgedrungen den umgekehrten Weg ein. Indem sie ohne weiteres die Verantwortlichkeit an den bis dahin lediglich als preussischen Präsidialgesandten gedachten Kanzler anheftet, bewirkt sie gleichsam von rückwärts die Ausscheidung jener besonderen, selbständigen Bundesexekutive. Denn unmöglich kann der Kanzler verantwortlich sein für das, was der Bundesrat oder was die preussische Regierung als solche thut; vielmehr lediglich für das, was er als Chef einer selbständigen Verwaltung thut. So erfüllt schliesslich *ex post* diese Aenderung auch das Ziel der früher versuchten; sie macht aus dem früheren Präsidialgesandten den Chef einer eigenen Bundesexekutive. Dass sie in dieser Richtung erfolgreich gewirkt hat und andererseits, dass die abgelehnten Anträge zu Art. 12 und 16 des Entwurfs lediglich das demgemäss Notwendige und Richtige gewollt hatten, dafür ward 11 Jahre später der glänzendste Beweis geliefert, indem die Regierungen selbst jene damals von ihnen so heftig bekämpften Bestimmungen in einem Gesetzentwurfe einbrachten. Das Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 ist im wesentlichen nur eine Wiederaufnahme des Antrags *Lasker* zu Art. 12 und 16 des Entwurfs.

Der durch Art. 17 der Reichsverfassung festgestellten Verantwortlichkeit des Kanzlers hat man verschiedentlich jede juristische Bedeutung absprechen wollen, weil weder in der Verfassung noch in ausführenden Gesetzen die Art ihrer Geltendmachung geregelt sei. Bezeichnender Weise wird dieser Standpunkt am schroffsten von der Seite vertreten, welche noch immer die Existenz des Reichs als selbständiger Rechtseinheit leugnet. *Seydel* sieht in dieser Verantwortlichkeit

»eine Phrase, für welche der Schöpfer der Verfassung die moralische Verantwortlichkeit mit Recht ablehnen mag« [1]). Darf man in dieser Gegnerschaft wohl einen Beleg dafür erblicken, dass hier das Verantwortlichkeitsprinzip von fundamentaler Bedeutung nicht nur für die konstitutionelle, sondern mindestens ebenso sehr für die bundesstaatliche Organisierung des Reiches ist, so stehen doch auch andere Schriftsteller dieser Frage falsch gegenüber. Während *Hensel* sich der völlig negierenden Ansicht *Seydel*'s anschliesst [2]), unterschätzen andere die Bedeutung jener Bestimmung, indem sie — wie *Joel* [3]) und auch *Laband* [4]) — nur von einer moralischen oder politischen Verantwortlichkeit sprechen. Dagegen erkennen *G. Meyer* und *Zorn* [5]) den Rechtscharakter jener Vorschrift an, bezeichnen sie jedoch als *lex imperfecta* wegen der fehlenden Erzwingbarkeit.

Zunächst ist nun jedenfalls festzuhalten, dass selbst die Annahme des letzteren Mangels die Rechtsnatur der Verantwortlichkeit in keiner Weise beeinträchtigt. Denn — wie ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt habe [6]) — ist die Erzwingbarkeit zwar — gleich der Positivierung — das Ziel der Rechtsentwicklung, aber — so wenig wie jene — ein *essentiale* des Begriffs Recht. Entscheidend für die Natur des Rechts ist der ihm immanente Drang nach Positivierung und Erzwingbarkeit, jedoch nicht die schon geschehene Erfüllung dieses Dranges. Es gibt also unerzwingbares Recht.

Im übrigen kann zwar auf die vielumstrittene Frage der Ministerverantwortlichkeit [7]) in diesem Zusammenhange nicht

1) *Seydel*: »Commentar zur Verfassungsurkunde« S. 129.

2) *Hensel* a. a. O. S. 54.

3) *Joel* a. a. O. S. 410.

4) *Laband* a. a. O. S. 355, 356.

5) *G. Meyer*, Lehrbuch (2. Aufl.), S. 554; *Zorn*, Staatsrecht, Bd. I. S. 198.

6) Vgl. »Gemeinde, Staat, Reich« S. 204.

7) S. hierüber ausser der älteren Litteratur bis *Mohl* besonders: *Samuely:* »Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie«, Berlin 1869 Springer; ferner *Hanke:* »Die Lehre

erschöpfend eingegangen werden; doch dürfte für unsere Zwecke folgende Betrachtung genügen. Man fasst den Begriff der rechtlichen Verantwortlichkeit vielfach deshalb zu eng auf, weil man nicht genügend zwischen dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und dem Verfahren der Ministeranklage unterscheidet und so zu einer Grenzverwirrung zwischen Staats- und Strafrecht gelangt. Man versteht in der Regel unter strafrechtlicher Verantwortlichkeit die Unterwerfung unter die gewöhnliche Strafjustiz und ihr Verfahren; dagegen unter staatsrechtlicher die Möglichkeit einer Anklage seitens der Volksvertretung für besonders normierte Vergehen, vor einem besonders bestimmten Gericht, nach einem besonderen Verfahren, unter besonderer Beschränkung der Strafandrohung. Wo dies fehlt, sieht man entweder eine *lex imperfecta* oder spricht nur von moralischer oder politischer Verantwortlichkeit. In Wahrheit charakterisiert sich aber auch diese letzt beschriebene Art der Ministeranklage, wie schon der Name »Anklage« beweist, als strafrechtliche Verantwortlichkeit. Es ist ein nach allen Seiten hin besonders normiertes Strafverfahren; aber es ist und bleibt eben ein Strafverfahren, welches gleich jedem andern die Prozessparteien des Anklageprozesses, welches Gericht und Strafandrohung aufweist [1]). Daher ist die staatsrechtliche Verantwortlichkeit im eigentlichen Sinne von der Ministeranklage wohl zu unterscheiden. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist — und zwar als eine rechtliche — vorhanden, sobald sie in der Verfassung ausgesprochen ist. Es beruht auf einer gänzlichen Verkennung des Wesens einer Verfassung, wenn man die darin ausgesprochene Verantwortlichkeit in das nebelhafte Reich politischer Moral verweist. Treffend hat es *Hänel* bei den Beratungen über das Stellvertretungsgesetz im Reichstage aus-

von der Ministerverantwortlichkeit«, Wien 1880 Hölder und den Artikel von *Thudichum* in *Hirth's* Annalen 1885.

1) Dass die Ansicht *Samuely's*, wonach die Ministerverantwortlichkeit unter den Begriff des Disziplinarrechts fällt, unhaltbar ist, bemerkt richtig *Hanke* a. a. O. S. 21 ff.

gesprochen: »Was in einer Verfassung steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses« [1]).

Der Staat als Gesamtperson ist ein Rechtsorganismus, welcher ebenso wie die Einzelperson als physischer Organismus seine „Konstitution" hat, nur dass dieselbe eben dort eine rechtliche wie hier eine physische ist. Wie die physische Konstitution des Einzelwesens für dasselbe die Organe seiner Lebensthätigkeit und ihren organischen Zusammenhang bestimmt, so thut dies für das Gesamtwesen Staat seine rechtliche Konstitution, die Verfassung. Den organischen Zusammenhang stellt eben die Verantwortlichkeit her, welche als Bindegewebe einer Rechtsstruktur notwendig eine rechtliche ist. Ganz richtig drückt dies *Laband* aus, wenn er als entscheidend für die staatsrechtliche Gruppierung der Behörden »die rechtliche Stellung derselben zu den Organen des Staates d. h. die Verantwortlichkeit« bezeichnet [2]). Die Verantwortlichkeit der Minister bedeutet daher zunächst nichts anderes, als dass gewisse staatliche Funktionen durch jene Behörde als Staatsorgan verrichtet werden, und dass die Minister als Träger jenes Amtes gegenüber andern Staatsorganen als Subjekte der einschlägigen Thätigkeit erscheinen. Diese publizistische Verantwortlichkeit steht historisch und politisch mit der kriminalistischen zweifellos in innigem Zusammenhang; juristisch ist sie jedoch von ihr zu scheiden, und die letztere ist keineswegs nur die Vollendung der ersteren. Wohl mag sich jene besondere strafrechtliche Verantwortlichkeit der Ministeranklage erst infolge dieser staatsrechtlichen Verantwortlichkeit entwickeln; das wäre z. B. der Fall, wenn wir in Preussen oder im Reich einmal ein s. g. Ministerverantwortlichkeitsgesetz, d. h. richtiger ein Gesetz über das besondere Verfahren der Ministeranklage erhielten. Jedoch der Entwicklungsgang kann auch der umgekehrte sein, dass

1) Stenogr. Berichte des Reichstags 1878 S. 401; vgl. auch *H. Schulze:* Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II. S. 93.

2) *Laband,* Staatsrecht (2. Aufl.) Bd. I. S. 347.

sich erst aus jener kriminalistischen Verantwortlichkeit die rein publizistische herausschält. Das Beispiel bietet England. Man hat häufig in unsern Parlamenten — unter Berufung auf die Autorität *Gneist's* — gegen den Wert der Ministerverantwortlichkeit ihre thatsächliche Derogierung in England angeführt. Abgesehen von allen hier einschlagenden politischen Erwägungen, beruht dies auf einem begrifflichen Irrtum; auf der schon vorhin gerügten Grenzverwirrung zwischen straf- und staatsrechtlicher Verantwortlichkeit. Erstere, das *judicium extraordinarium* der Ministeranklage mag man vielleicht als in England durch *non usus* derogiert betrachten; keineswegs aber die publizistische Verantwortlichkeit. Vielmehr ist gerade diese erst durch jene ermöglicht worden, indem die Anklagen eines der Mittel waren, um aus der ungreifbaren Allgemeinheit des *privy council* das engere, in jedem Sinne mehr greif- und fassbare Kabinett, das moderne verantwortliche Ministerium herauszuschälen.

Demnach erscheint zunächst als Wesen der publizistischen Ministerverantwortlichkeit, dass die Minister den andern Staatsorganen gegenüber als Thäter gewisser staatlicher Handlungen zu gelten haben. Unter diesen anderen Staatsorganen ist von besonderer Bedeutung — nächst dem Staatsoberhaupt — das Parlament. Gewisse Staatshandlungen hat der verantwortliche Minister dem Parlament gegenüber zu verantworten; zuvörderst ganz im Wortsinne des Wortes »verantworten«; wie *Jellinek* es ausdrückt: »durch den täglichen Verkehr der Kammern mit dem Kabinett, durch Kritik, die erwidert, durch Interpellationen, die beantwortet, durch Resolutionen, die beachtet werden müssen, wird hauptsächlich die Verantwortlichkeit praktisch« [1]). Indem also das Parlament auf den verantwortlichen Minister einwirkt, wirkt es indirekt auf diejenigen Staatsfunktionen ein, an welchen es nicht als legislatives Organ direkt beteiligt ist. Das ist die organische Verbindung zwischen Exekutive und Legis-

1) *Jellinek* a. a. O. S. 339.

lative — um in der Sprache der Gewaltenteilungstheorie zu reden —, von der im Anfang die Rede war.

Sodann aber erhält die Ministerverantwortlichkeit ihr besonderes Gepräge durch die ihr eigentümliche Einrichtung der verantwortlichen Kontrasignatur. Es ist sehr falsch, wenn *Hensel* den Unterschied zwischen der gewöhnlichen Beamten- und der Ministerverantwortlichkeit nur darin sieht, dass die Beamten nur ihren Vorgesetzten, die Minister auch dem Parlamente verantwortlich sind [1]). Viel charakteristischer noch ist der Unterschied, dass der Beamte naturgemäss nur für seine eigenen Handlungen, der Minister durch die Gegenzeichnung auch für die Staatshandlungen des Staatsoberhaupts verantwortlich ist. Auch dies geht auf das vorher dargelegte Prinzip zurück, wonach der Minister als Organ für bestimmte Staatsfunktionen und damit als Thäter der zur Erfüllung dieser Staatsfunktionen vorgenommenen Handlungen erscheint. Indem also die Idee der Ministerverantwortlichkeit einerseits der Volksvertretung eine wenigstens mittelbare Einwirkung auf das gesamte Staatsleben eröffnet, hebt sie andererseits das Staatsoberhaupt über die Reibungen des politischen Kampfes hinaus und macht es zum wahrhaft höchsten Organ, zum wahren Haupte des Staates. Nur die durch die Ministerverantwortlichkeit gedeckte und ermöglichte Unverantwortlichkeit des Regenten gibt diesem eine wirklich monarchische Stellung.

Nach jenen beiden Seiten hin hat nun die in den Art. 17 eingefügte Verantwortlichkeit des Kanzlers sich intensiv wirksam gezeigt, auch dadurch beweisend, dass in ihr ein schöpferischer Rechtssatz, nicht eine leere Phrase noch ein unfruchtbares Moralprinzip zum Ausdruck kommt.

Mit Recht hat man wiederholt hervorgehoben, dass die durch die veränderte Fassung des Art. 17 bewirkte fundamentale Aenderung des ganzen Verfassungsbaues im Wortlaut der Verfassung keineswegs konsequent durchgeführt ist. Indessen hat hier die Verfassung in hohem Grade die Vorzüge ihrer Fehler bewährt. Bei ihrer Beratung wurde allen Angriffen

1) *Hensel* a. a. O. S. 52, 53.

gegenüber geltend gemacht, dass es weniger auf ein abgeschlossenes, in sich vollkommenes und abgerundetes Werk ankommt, als auf ein solches, welches die zukünftige Entwicklung möglichst wenig beenge. Und so ist es denn auch geschehen. Die Verfassung des Deutschen Reiches in ihrer heute geltenden Form soll, abgesehen von dem, was mit dem Eintritt der süddeutschen Staaten zusammenhängt, wie von massgebender Stelle ausdrücklich erklärt worden ist, keine wesentliche Aenderung der Bundesverfassung enthalten. Dies ist nur so denkbar, dass letztere selbst bereits *in nuce* alle die wesentlichen Aenderungen des ursprünglichen Entwurfs in sich birgt, welche dann in der Reichsverfassung zum deutlicheren Ausdruck gekommen sind. Denn wenn man die heutige Gestalt des Deutschen Reichs vergleicht mit dem Bilde, welches, wie wir früher gesehen, der Entwurf der verbündeten Regierungen von der künftigen Gestaltung des Gesamtwesens entwarf, so ist die tiefgehende Wandlung mit Händen zu greifen. Zeigte damals schon die Benennung den Reichstag — als den einzigen Repräsentanten der Einheitsidee — im Widerspruch mit allen andern Institutionen, so hat sich dies völlig umgekehrt und unter diesem Gesichtspunkt erscheint heute fast der Bundesrat so isoliert, wie es damals der Reichstag war. Dem Reichstage entspricht heute ein deutsches Reich, an dessen Spitze ein deutscher Kaiser steht, der als solcher das deutsche Heer und die deutsche Flotte führt und das Reich unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach aussen repräsentiert, im innern regiert. Dass der Reichsname vom Reichstage seinen Ausgang genommen hat, dies deutet darauf hin, dass der springende Punkt in dieser grossen Wandlung die Einwirkung gewesen ist, welche dem ersten Vertreter der Reichsidee, dem Reichstage, auf die staatliche Lebensthätigkeit eröffnet worden. Das Mittel hierzu war, wie wir gesehen haben, nur in der Verantwortlichkeitsidee zu finden, welche der Art. 17 einfügt. Und diese selbe Idee bewährte auch nach der andern Seite ihre Wirkung, indem sie das Präsidium des Bundes zum kaiserlichen Monarchen des Reiches erhob.

Dass heute der Reichskanzler Organ des Reiches und nicht bloss des preussischen Staates ist, kann nur von der Richtung bestritten werden, welche dem Reich überhaupt die Eigenschaft eines eigenen Organismus und damit natürlich auch eigene Organe abspricht. Durch Art. 17 ist der preussische Präsidialgesandte des Entwurfs, der als solcher lediglich preussischer Beamter war, in einen Reichsbeamten verwandelt worden. Aber der Reichskanzler ist nicht nur Reichsbeamter, und zwar der höchste Reichsbeamte; er ist auch Reichsminister. Er ward es in dem Augenblick, da ihm die verantwortliche Gegenzeichnung für die Staatshandlungen des Staatsoberhaupts zugewiesen wurde. Diese Verantwortlichkeit ist einmal eine rein publizistische in dem vorher dargelegten Sinne. Aber sie hat auch zivil- und strafrechtliche Konsequenzen. Nach § 13 in Verbindung mit § 154 des Reichsbeamtengesetzes ist jeder Reichsbeamte für die Gesetzmässigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich und aus denselben unbedingt gerichtlich zu verfolgen [1]). Die besondere Ministerverantwortlichkeit des Kanzlers kommt darin zum Ausdruck, dass er nicht nur — gleich jedem andern Beamten — für seine eigenen Handlungen, sondern als Minister für die von ihm kontrasignierten Staatsakte des Kaisers haftbar ist.

Durch diese Zwischenschiebung eines verantwortlichen Ministers ist die Voraussetzung für eine wahrhaft monarchische Stellung des Reichsoberhauptes geschaffen. Recht charakteristisch ist in dieser Hinsicht die Veränderung, welche einige Bestimmungen der norddeutschen Bundesverfassung bei ihrem Uebergang in die Reichsverfassung erlitten haben. Nach Art. 70 der norddeutschen Verf. war es das Präsidium, d. h. die Krone Preussen, welche die Matrikularbeiträge ausschrieb; nach Art. 72 hatte das Präsidium dem Bundesrate und Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Hier wie dort ist in der Reichsverfassung der

1) *Thudichum* in *Hirth*'s Annalen 1885 S. 640 Anm. nimmt in dieser Hinsicht seine früher richtige Ansicht zu gunsten einer irrigen zurück; denn § 19 l. c. ist hier nicht anwendbar, da dieser Punkt eben durch § 13, d. h. reichsgesetzlich geregelt ist.

Reichskanzler an die Stelle des Präsidiums getreten. In der Zwischenzeit war es eben zum Bewusstsein gekommen, dass diese höchst verantwortliche Thätigkeit nicht dem unverantwortlichen Oberhaupt, sondern dem verantwortlichen Minister ziemt; und dass es der Würde des kaiserlichen Monarchen nicht entspricht, dem Bundesrat und Reichstag zur Entlastung Rechnung zu legen. Ebenso hiess es in Art. 16 der nordd. Verf.: »Das Präsidium hat die erforderlichen Vorlagen nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag zu bringen« u. s. w., während nach der jetzigen Fassung diese Vorlagen »im Namen des Kaisers« an den Reichstag gebracht werden; und zwar selbstverständlich durch den verantwortlichen kaiserlichen Minister, den Reichskanzler. Wenn auch hierin keine materielle Aenderung liegt, so zeigt doch die Aenderung der Form, dass man der zu einer monarchischen gewordenen Stellung des Reichsoberhaupts hat Rechnung tragen müssen. So war in den Verfassungsentwurf durch die Neugestaltung des Art. 17 die Vorbedingung hineingetragen worden, welche es ermöglichte, bei Errichtung des Reiches dem Oberhaupt desselben im Einklang mit seiner wahren Stellung den monarchischen Kaisertitel zu geben [1]).

Dieser äusseren Stellung des Kaisers entspricht sein Wirkungskreis als wahrer Regent des Reiches, welche Regierung er unter Mitwirkung und Verantwortlichkeit des Reichsministers, des Kanzlers, führt. Ueberblickt man das weite Gebiet der Thätigkeit, welches demnach dem letzteren zusteht — sei es als verantwortlichem Gehilfen des Kaisers, sei es selbständig —, so erscheint die Leugnung der Existenz einer Reichsregierung, die man gelegentlich versucht hat, nur durch Interessen des politischen Tageskampfs entschuldbar; unmöglich aber für die Theorie, wenn anders dieselbe ihren Namen: Sehen dessen, was ist, rechtfertigen soll. Die Logik der Thatsachen hat denn auch, wie schon bemerkt worden, sehr bald dazu gezwungen, die Konsequenz aus dieser wahrhaften Ministerstellung des Reichskanzlers zu ziehen. Die

1) Gegenüber der herrschenden Lehre betont die monarchische Stellung des Kaisers richtig *H. Schulze* a. a. O. S. 37.

Notwendigkeit einer Mehrheit von Ministern im modernen Staat ergibt sich ohne weiteres aus der vorher entwickelten Idee der Ministerverantwortlichkeit. Denn es ist absolut unmöglich, dass ein Mensch als verantwortliches Subjekt der gesamten Verwaltungsthätigkeit eintritt. Dabei ist eine kollegialische Form durchaus nicht unumgänglich nötig; sondern nur eine Mehrheit verantwortlicher Personen. Nachdem man einige Jahre hindurch versucht hatte, dieser Notwendigkeit durch völlig sinnwidrige Anwendung der gar nicht in dieses Gebiet gehörigen Substitutionsbefugnis des Art. 15 zu genügen, hat man nun im Stellvertretungsgesetz von 1878 die Möglichkeit eines aus mehreren Personen bestehenden Reichsministeriums — zwar nicht nach Kollegial-, sondern nach Bureausystem — in noch unvollkommener, aber dem dringendsten Bedürfnisse genügender Form geschaffen. Die hier vorgesehene »Behinderung« des Reichskanzlers charakterisiert sich thatsächlich als ein dauernder Zustand, insofern ein einzelner Mensch dauernd behindert ist und stets sein wird, die gesamte verantwortliche Thätigkeit des Reichskanzlers allein wahrzunehmen. Hatte bei dieser Lage der Dinge die frühere fälschliche Anwendung der al. 2 des Art. 15 zum Theil den Zustand im alten Reiche neubelebt, allwo der Reichskanzler dem Kaiser aus eigener Macht den Vizekanzler bestellte, so ist durch die im Stellvertretungsgesetz vorgesehene kaiserliche Ernennung des General- wie der Spezialvertreter der Stellung des Kaisers als modernen Monarchen Rechnung getragen. Dass diese Ernennung an den Antrag des Kanzlers gebunden bleibt, ist eine Folge des beibehaltenen Bureausystems.

Die Ausscheidung dieses weiten Kreises selbständiger Reichsexekutive, an deren Spitze Kaiser und Kanzler, sodann die obersten Reichsämter stehen, konnte naturgemäss nur auf Kosten einer der beiden Machtsphären geschehen, unter welche nach dem ursprünglichen Entwurf die gesamte Verwaltung aufgeteilt war: der preussischen Hegemonie und der Verwaltungskompetenz des Bundesrats. Erstere ist denn auch in der That im wesentlichen verschwunden,

von der Reichsexekutive fast völlig aufgesaugt worden. Wie sich der Kanzler aus dem preussischen Bevollmächtigten des Art. 15 in den Reichsminister des Art. 17 wandelte, so wandelten sich die Hegemonierechte der Krone Preussen in die kaiserlichen Regierungsrechte. Durch die folgende Bundes- und Reichsgesetzgebung ist diese Thätigkeitssphäre dann noch sehr weit über die Grenzen der früheren preussischen Hegemonie hinaus ausgedehnt worden. Sie findet jedoch ihre Grenze in der fortbestehenden Verwaltungskompetenz des Bundesrats. Auch auf diesem Gebiet, bei Ausfertigung und Verkündigung der Verwaltungsvorschriften und sonstigen Verordnungen des Bundesrats muss ordnungsmässig der Kanzler als Vorsitzender thätig werden; aber seine Unterschrift ist in diesen Fällen keine verantwortliche Gegenzeichnung, sondern — was sie ursprünglich überhaupt nur sein sollte — eine Beglaubigung. Von einer ministeriellen Verantwortlichkeit kann hier nach keiner Seite hin die Rede sein [1]). Dagegen ist die ministerielle Verantwortlichkeit des Kanzlers dem Bundesrate gegenüber nicht nur, sofern derselbe Organ der Gesetzgebung ist, in gleicher Weise wie gegenüber dem Reichstage begründet; sondern auch für die Innehaltung der rechtlichen Grenze zwischen der Kompetenz der kaiserlichen Regierung als solcher und der Verwaltungskompetenz des Bundesrats ist demselben der Kanzler als Reichsminister staatsrechtlich verantwortlich [2]).

Wie an die Stelle der preussischen Hegemonie die kaiserliche Reichsregierung getreten ist, so an die des preussischen Präsidialgesandten der verantwortliche Reichsminister. Aber wie der König von Preussen nach wie vor von Rechts wegen mit dem deutschen Kaiser dieselbe Person ist, so der Reichsminister mit dem Vorsitzenden des Bundesrats. Und wenn Art. 17 auch die Stellung des in Art. 15 zuerst genannten Kanzlers wesentlichst verändert hat, so handeln doch beide Artikel von derselben Person. Ja, die Ersetzung der preussischen Hege-

1) So *Zorn, Seydel, Laband* u. a. m.

2) S. das Beispiel bei *Laband* a. a. O. S. 242 n. 2.

monie durch die selbständige Reichsregierung war nur dadurch möglich, dass nicht allein der Monarch des Reiches und Preussens, sondern zugleich der leitende Reichsminister und der stimmführende Bundesratsbevollmächtigte Preussens ein und dieselbe Person sind. Darin, dass er diesen Zusammenhang bei allen aus Art. 17 fliessenden Umgestaltungen des Kanzleramts aufrecht hält, liegt die organische Bedeutung des Art. 15 R.V.

Man kann dies Verhältnis nicht falscher auffassen, als es *Hensel* thut, wenn er gegen *Laband* behauptet: »Der Vorsitz im Bundesrate ist lediglich ein Recht des Reichskanzlers, nicht ein Recht Preussens; der Reichskanzler steht nach Reichsstaatsrecht in keinem andern Verhältnis zu Preussen, als zu den übrigen Bundesstaaten« [1]). Von alledem ist das gerade Gegenteil richtig. Art. 17 hat den Inhalt des Art. 15 nicht geändert. Der Reichskanzler des Art. 15 ist nach wie vor preussischer Präsidialvertreter. Der Vorsitz im Bundesrat ist ein Recht Preussens; wie aber der König von Preussen deutscher Kaiser ist, so ist der preussische Präsidialvertreter der leitende Reichsminister, der Reichskanzler. In diesem organischen Zusammenhange, welcher eine politische Notwendigkeit auch zur rechtlichen gemacht hat, liegt die charakteristische Eigentümlichkeit der Reichsverfassung, ihr Hauptunterschied von der bundesstaatlichen Schablone. Wohl hat sich eine eigene Reichsregierung mit einem umfangreichen Thätigkeitskreise ausgebildet, aber dieselbe steht in unlöslicher organischer Verbindung nicht nur mit der preussischen Krone, sondern auch mit der preussischen Regierung; sie ist wie von jener, so auch von der Stellung Preussens im Bundesrate nicht zu trennen.

Demnach erübrigt es sich, auf die unmöglichen Konsequenzen der Annahme einzugehen, dass der Kanzler als Vorsitzender nicht notwendig Mitglied des Bundesrats zu sein brauche [2]). Dass er vielmehr dies sein muss, und zwar von

1) *Hensel* a. a. O. S. 24.

2) *Hensel* a. a. O. S. 15 umgeht diese Unmöglichkeiten durch willkürliche Annahmen.

Rechts wegen stimmführender preussischer Bevollmächtigter, ergibt sich aus dem Gesagten, und ist auch die herrschende Meinung der Theorie [1]). Auf der hier entwickelten Grundlage muss man jedoch noch einen Schritt weiter gehen und behaupten, dass der Reichskanzler zugleich preussischer Ministerpräsident sein muss; und zwar nicht nur aus politischer Zweckmässigkeit, wie meist zugegeben wird; sondern — was bisher allgemein bestritten wird — auf Grund staatsrechtlicher Notwendigkeit [2]). Denn wenn nach der ganzen bisher entwickelten Anschauung das Reich den Einzelstaaten, der Kaiser als Monarch des Reiches den Fürsten der Gliedstaaten übergeordnet ist, so ist auch der Reichskanzler als ministerielles Organ des Reiches innerhalb der Kompetenz der Reichsregierung den Gliedstaatsministerien übergeordnet. Wäre er nun preussischer Bundesratsbevollmächtigter, ohne zugleich Leiter des preussischen Ministeriums zu sein, so wäre er als solcher dem leitenden preussischen Minister untergeordnet, während er ihm als Reichsminister übergeordnet ist. Eine Behörde kann aber rechtlich einer andern nicht zugleich über- und untergeordnet sein. Daher muss der Reichskanzler von Rechts wegen auch preussischer Ministerpräsident sein. Ja noch mehr; die organische Verbindung zwischen der preussischen und der Reichsregierung ist naturgemäss so stark, dass das Bureausystem der letzteren das Kollegialsystem der ersteren schliesslich zersprengen wird. Es ist auf die Dauer nicht möglich, dass der leitende Reichsminister als preussischer Minister rechtlich der Majorität des preussischen Staatsministeriums unterworfen ist. So lange überwiegende persönliche Autorität dies Verhältnis verschleiert, mag es gehen. Später wird eine rechtliche Ordnung unvermeidlich sein, welche die Stellung der preussischen Ressortminister und der Reichsstaatssekretäre gegenüber dem

1) Vgl. *Zorn, Hänel, Laband, G. Meyer, H. Schulze.*
2) *G. Meyer* S. 378; *Laband* S. 352; *Zorn* S. 194; *H. Schulze* S. 91.

leitenden Minister des Reichs und Preussens einander annähert: ein deutscher Reichs- und preussischer Staatskanzler und unter ihm verantwortliche Verwaltungschefs der deutschen Reichsämter auf der einen, der preussischen Staatsämter auf der andern Seite.

Dieser aus der organischen Bedeutung der Art. 15 und 17 R.V. sich ergebende Rechtszustand weist zur Zeit nun noch eine bedenkliche Lücke auf. Die Möglichkeit einer Majorisierung Preussens im Bundesrat kann dahin führen, dass der Reichskanzler zu einer Massregel, welche er als preussisches Mitglied bekämpft hat, als Reichsminister verpflichtet ist. Ein Konflikt seiner Verantwortlichkeiten als preussischer und als Reichsminister ist virtuell stets vorhanden und thatsächlich vorgekommen. Am bekanntesten ist das Beispiel vom April 1880, da der Kanzler wegen einer unbedeutenden Abänderung der Vorlage über Reichsstempelabgaben, welche im Bundesrat gegen die Stimmen Preussens, Baierns und Sachsens erfolgt war, seine Entlassung forderte [1]). Eine prinzipielle Lösung des Konflikts war nicht möglich; und die thatsächlich erfolgte allseitig unbefriedigend. Auf die Dauer ist ein solcher Rechtszustand, welcher jeden Augenblick zu unlösbaren Konflikten führen kann, unhaltbar; seine Beseitigung aber liegt im Verfolg der hier vertretenen Prinzipien, und ist in der Reichsverfassung bereits angebahnt. Es ist nur nötig, Einzelbestimmungen derselben in demselben Geiste fortzubilden, welcher im übrigen unserer staatlichen Entwicklung den Weg weist.

Art. 5, al. 2 gibt dem Präsidium thatsächlich ein Veto gegen Majoritätsbeschlüsse des Bundesrats bezüglich der Militär- und Zollgesetzgebung; für letztere dehnt dies Art. 37 auf die Ausführungsverordnungen aus. Art. 78 gibt ebenfalls dem Kaiser mittels der 17 preussischen Stimmen ein Veto gegen Verfassungsänderungen; Art 24 bindet einen Bundesratsbeschluss über Auflösung des Reichstags an die Zustimmung des Kaisers. Wenn man diese zerstreuten Einzelbestimmungen auf ein einheitliches Prinzip zurückführt; wenn man

1) *Hänel* S. 49.

ferner bedenkt, dass bei der Einheit des Staatslebens alle seine Bethätigungen begrifflich von gleicher Bedeutung sind; und wenn man endlich die aus einer früheren Entwicklungsstufe herübergenommene Zerreissung der einschlägigen Befugnisse des »Präsidiums«, Preussens und des Kaisers beseitigt, — so kommt man zu der Forderung, dem Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers prinzipiell ein Veto gegen alle, den bestehenden Rechtszustand abändernde Beschlüsse des Bundesrats einzuräumen. Darin liegt keine Vergewaltigung der nichtpreussischen Gliedstaaten. Denn nach wie vor kann Preussen im Bundesrat überstimmt werden; nach wie vor bedarf es für alle Massregeln auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung wie der bundesratlichen Verwaltungskompetenz der Majorität im Bundesrat. Nur kann andrerseits die Reichsregierung nicht — im Widerspruch gegen das Wesen jeder Regierung — wider ihren Willen zu Regierungshandlungen gezwungen werden. Es entspricht dem Wesen der konstitutionellen Monarchie, dass der Monarch Vieles nicht wider den Willen andrer Faktoren thun kann; aber ebenso, dass er nicht wider seinen Willen zum Handeln genötigt werden kann. Und demgemäss wäre das Veto des Kaisers lediglich die Konsequenz des monarchischen Charakters, zu dem seine Stellung sich entwickelt hat.

Noch kann sich die herrschende Lehre nicht zu einer Anerkennung dieser monarchischen Stellung des Kaisers bequemen. Man glaubt, das deutsche Reich als eine Staaten-Republik ansehen oder dafür den Notbegriff einer Pleonarchie hervorsuchen zu müssen. Es ist dies im Grunde dasselbe Bedenken, welches einst von der Anerkennung eines Staates über Staaten zurückschreckte. Wie der souveräne Staat nichts über sich duldete, so scheint jetzt ein Souverän über Souveränen undenkbar. Aber so wenig der Begriff der Souveränität mit dem modernen Staat vereinbar ist, so wenig ist es der des Souveräns mit dem modernen Monarchen. Hier wie überall auf diesem Gebiete ist die erste Forderung der endliche Bruch mit der

zeitwidrigen, inhaltslosen Souveränitätsidee [1]). Wie thatsächlich und rechtlich das Reich als Staat über Staaten, die Reichsregierung als Regierung über Regierungen steht, so steht der Kaiser als Monarch über Monarchen. In der Gestaltung der Wirklichkeit hat trotz entgegengesetzter Anschauungen der leitenden Männer in Praxis und Theorie die dem Art. 17 R.V. innewohnende organische Kraft auf dieses Ziel hingewirkt. Bei der begrifflichen Konstruktion des deutschen Staates vermag dieser Organisation nur eine organische Anschauung gerecht zu werden, welche das Kriterium des Staates und damit auch der monarchischen Stellung in andern Dingen sieht, als im Schemen der Souveränität [2]). Auf dieser Grundlage fortbauend, muss man dann auch zur begrifflichen Erfassung jener organischen Verbindung gelangen, welche vornehmlich durch Art. 15 R.V. zwischen dem Reich und Preussen hergestellt ist.

1) Vgl. meine in Note 1. citierte Schrift Abschn. IV. und V.
2) Ebenda S. 416.