Juristische Handbibliothek

Band 448

Woelker, Die Verfassung des Freistaates Sachsen

...he Verlagsbuchhandlung
...lag ..... Leipzig

Juristische Handbibliothek
Herausgeber:
Dr. Otto Warneyer, Reichsgerichtsrat — Wirkl. Geh. Rat Dr. W. Schelcher, Ministerialdirektor a. D.
Band 448

Die Verfassung des Freistaates Sachsen

Erläutert

von

Dr. Konrad Woelker
Ministerialrat in der Staatskanzlei.

Leipzig 1921
Roßberg'sche Verlagsbuchhandlung
Arthur Roßberg.

Rotzberg'sche Buchdruckerei, Leipzig.

Vorwort.

Das Verfassungsrecht des Freistaates Sachsen hat so enge Beziehungen zur neuen Reichsverfassung, daß es sich nur dem zu vollem Verständnis erschließt, der Landes- und Reichsverfassung nebeneinander hält und in ihren Zusammenhängen begreift. Aus diesem Grunde ist in Abschnitt I der Einführung das staatsrechtliche und staatspolitische Verhältnis zwischen Land und Reich dargestellt worden. Es soll dadurch vor allem denen ein schneller Überblick ermöglicht werden, die nicht die Muße finden, die Reichsverfassung systematisch durchzuarbeiten und zu durchdenken. Der II. Teil der Einführung ist dem sächsischen Verfassungswerke gewidmet. Er gibt insbesondere das Wichtigste aus den Beratungen der Volkskammer und des Verfassungsausschusses wieder, an denen der Verfasser dieser Ausgabe als Referent teilgenommen hat. Es sind dabei auch Gegenstände berücksichtigt worden, die schließlich keine Aufnahme in die Verfassung gefunden haben, aber doch von größerem allgemeinen Interesse sind. Auch bei den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln sind die eingehenden Arbeiten des Verfassungsausschusses, wie sie in den Stenographischen Berichten und dem Ausschußberichte ihren Niederschlag gefunden haben, überall verwertet worden, wo es zur Förderung des Verständnisses zweckmäßig erschien.

Die Ausgabe ist nicht nur für Juristen bestimmt. Sie ist von dem Gedanken geleitet worden, das sächsische Verfassungsrecht auch weiteren Kreisen näherzubringen. Der Fachmann wird daher manches finden, was ihm bekannt ist.

Dresden, im Dezember 1920.

Inhaltsübersicht.

Abkürzungen.

RV. = Reichsverfassung vom 11. August 1919.
ARV. = Alte Reichsverfassung vom 16. April 1871.
AVU. = Alte Sächsische Verfassungsurkunde vom 4. September 1831.
VG. = Vorläufiges Grundgesetz vom 28. Februar 1919 (GVBl. S. 37).
GO. = Geschäftsordnung.
StenB. (XIX 5) = Stenographischer Bericht des Verfassungsausschusses (XIX. Sitzung).
AusschB. = Ausschußbericht des Verfassungsausschusses (Nr. 834 der Berichte der Volkskammer).
DGK. = Deutscher Geschichts-Kalender; Verlag Felix Meiner, Leipzig.
SächsW. = Sächsisches Wochenblatt.

Folgende Werke werden nur mit dem Namen ihrer Verfasser angezogen:

Bornhak: Grundriß des Deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1920.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Taschenausgabe, Berlin 1919.
Jacobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat? Leipzig 1919.
Jellinek: Revolution und Reichsverfassung; Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX, Tübingen 1920.
Laband: Staatsrecht des Deutschen Reichs. 5. Aufl., Tübingen 1911.
Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920.
Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung, Berlin 1919.
Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein systematischer Überblick, Bonn 1919.
Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung; Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Bd. S. 456.
Wittmayer: Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung; Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 39, S. 385.

I.

Land und Reich.

§ 1. Einleitung.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383) hat die Rechtsstellung, die die Bundesstaaten im Reichsverbande einnahmen, von Grund aus verändert. Das durch die Verfassung vom 16. April 1871 errichtete Deutsche Reich war eine Gründung der deutschen Staaten und freien Städte, verkörpert durch ihre Fürsten und Senate. Sein Ursprung — wenn auch nicht seine staatsrechtliche Grundlage — war die vertragsmäßige Vereinbarung der „Verbündeten Regierungen". Das neue Deutsche Reich ist politisch und staatsrechtlich eine unmittelbare Schöpfung des deutschen Volkes. Dieses hat sich durch die am 19. Januar 1919 gewählte Nationalversammlung die neue Reichsverfassung selbst gegeben. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 (RGBl. S. 169), das die Nationalversammlung als einstweilige Grundordnung der deutschen Republik beschlossen hatte, bestimmte in den §§ 1 und 4 ausdrücklich, daß der im übrigen zur Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung berufene Staatenausschuß an der Verabschiedung der Reichsverfassung keinen Anteil haben solle. Die Verfassung ist auch den Volksvertretungen der Einzelstaaten nicht zur Ratifikation vorgelegt worden; sie ist ohne jede Mitwirkung der Länder am 14. August 1919 in Kraft getreten. Im neuen Reich ist das Volk die Quelle der Reichsgewalt. „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" verkündet RV. Art. 1 Abs. 2. Das Volk — nicht nach Staaten geschieden,

sondern als nationale Einheit zusammengefaßt — ist der Souverän des Reiches.[1]

Die Gliedstaaten sind also nicht mehr Ausgangspunkt und auch nicht mehr Träger der Reichsstaatsgewalt.

Gleichwohl fehlt auch dem neuen Reiche nicht der gliedstaatliche Unterbau. Zwar spricht die Reichsverfassung vom 11. August 1919 nicht mehr von „Bundesstaaten", sie hat aber die „Länder"[2] in den Aufbau des Reiches einbezogen. Art. 2 sagt:

> „Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder."

Daraus ergibt sich in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 Satz 1 die verfassungsmäßige Notwendigkeit, daß das gesamte Reichsgebiet sich in Länder gliedert.

Das Reich hat auch nicht die ganze Fülle staatlicher Macht zu eigener Betätigung selbst ergriffen, ein Teil der gesamten im Reiche wirkenden Staatsgewalt steht den Ländern zu. RV. Art. 5:

„Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt."

---

[1] Vgl.: Die Präambel der RV. vom 16. April 1871: „Se. Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, Se. Majestät der König von Bayern, Se. Majestät der König von Württemberg, Se. Königliche Hoheit der Großherzog von Baden und Se. Königliche Hoheit der Großherzog von Hessen und bei Rhein für die südlich vom Main belegenen Teile des Großherzogtums Hessen, schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes."

Die Präambel der RV. vom 11. Aug. 1919: „Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben."

[2] Neben der Bezeichnung „Land" gebraucht die Reichsverfassung aber auch noch die Bezeichnung „Staat", siehe darüber unten S. 34, 35.

Erst Reich und Länder zusammengenommen bringen die ganze Fülle staatlicher Herrschaftsmacht im Reichsgebiete zur Auswirkung.

Das Reich versagt den Ländern auch nicht jeden Einfluß auf die Bildung des Reichswillens. Zu ihrer Vertretung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs ist der Reichsrat berufen.

Für den eng begrenzten Zweck dieser Darstellung ergeben sich somit drei Fragen:

1. Welche Normen gibt das Reich für die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Länder?
2. Wie ist die gesamte im Reiche wirkende Staatsgewalt zwischen Reich und Ländern verteilt?
3. Welchen Einfluß haben die Länder auf die Bildung des Reichswillens?

Bei der Beantwortung dieser Fragen liegen Vergleiche mit dem früheren Rechtszustand nahe; sie werden auch das Verständnis erleichtern.

A. Die Normen der Reichsverfassung für die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Länder.

§ 2. Gebiet und Verfassung.

I. Das Gebiet der Länder.

1. Nach Art. 1 der RV. vom 16. April 1871 bestand das Bundesgebiet „aus den Staaten" Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg usw. Jeder Staat hatte ein Recht darauf, mit seinem Gesamtbestand Mitglied des Reiches zu sein. Die Reichsverfassung gab dem Reiche nicht die Macht, die Grenzen eines Gliedstaates ohne dessen Zustimmung zu ändern.[1] Art. 2 der neuen Reichsverfassung bedeutet keinen Schutz für die territoriale Unversehrtheit der Länder, keine Zusage, ihren Bestand

[1] Nur für den Fall des Friedensschlusses schrieb die Staatsrechtslehre dem Reiche eine solche Macht zu.

unangetastet zu erhalten. Im Gegenteil, die Verfassung geht davon aus, daß die jetzige Gliederung der Länder dem Wohle der Gesamtheit des deutschen Volkes nicht entspreche. Sie stellt die Änderung als Ziel hin, wenn sie in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 bestimmt:

„Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen."

2. Jede Änderung im Bestande der Länder erfordert einen Willensakt des Reiches. Das gilt nicht nur, wenn ein Land aufgelöst werden soll, um es einem anderen Lande einzugliedern oder aus ihm und anderen Gebieten ein neues Land zu bilden, es gilt auch, wenn nur Gebietsveränderungen zwischen verschiedenen Ländern vorgenommen werden, die Länder aber als solche bestehenbleiben.[1]

a) Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder — also das zu vergrößernde, das zu verkleinernde, das aufzulösende Land oder die zu einer Neubildung zu vereinigenden Länder — der Gebietsänderung zu, so genügt dafür ein einfaches Reichsgesetz (Art. 18 Abs. 2).[2]

b) Stimmen die Länder nicht zu, so ist grundsätzlich ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich, also ein Gesetz, zu dessen Annahme die in Art. 76 vorgeschriebenen Mehrheiten nötig sind (Art. 18 Abs. 1 Satz 2).

Es genügt aber auch in diesem Falle ein einfaches Reichsgesetz, wenn die Gebietsänderung

---

[1] Wegen der bloßen Grenzberichtigungen vgl. Anm. 4 zu Art. 1 S. 75.

[2] Die ersten Beispiele sind das Gesetz, betr. das Land Thüringen vom 30. April 1920 (RGBl. S. 841, § 1: Die Länder Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha ohne das Gebiet von Coburg, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen werden mit Wirkung vom 1. Mai 1920 zu einem Lande Thüringen vereinigt) und das Gesetz, betr. die Vereinigung Coburgs mit Bayern vom 30. April 1920 (RGBl. S. 842, § 1: Das Gebiet von Coburg wird mit dem Lande Bayern vereinigt).

oder die Neubildung durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt. Der Wille der Bevölkerung wird durch Abstimmung festgestellt. Die Reichsregierung muß die Frage der Gebietsänderung einer Volksabstimmung unterbreiten, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt.[1] Zum Beschlusse einer Gebietsänderung oder Neubildung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten erforderlich. Auch wenn nur ein Teil eines Verwaltungsbezirks vom Lande abgetrennt werden soll, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen Bezirks festzustellen, in Sachsen also mindestens der Wille der Bevölkerung der betreffenden Kreishauptmannschaft. Handelt es sich um Exklaven, so kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung der Exklave für ausreichend erklärt werden (Art. 18 Abs. 3—5).

Hat die Volksabstimmung sich für die Gebietsänderung ausgesprochen, so hat die Reichsregierung dem Reichstag ein Gesetz zur Beschlußfassung vorzulegen, durch das die Gebietsänderung oder die Neubildung festgesetzt wird (Art. 18 Abs. 6). Der Reichstag kann das Gesetz nur annehmen, wenn er die Änderung des Gebietsbestandes im überwiegenden Reichsinteresse für erforderlich hält.[2]

---

[1] Nach der Fassung des Art. 18 Abs. 3 u. 4 ist anzunehmen, daß die Reichsregierung über eine Abtrennung die Abstimmung nur anordnen darf, wenn diese von einem Volksbegehren gefordert wird. Handelt es sich um Vereinigung ganzer Länder, wird man der Reichsregierung nach dem Wortlaute des Art. 18 das Recht nicht absprechen können, von sich aus ohne Volksbegehren die Abstimmung anzuordnen. Indessen ist die Frage zweifelhaft; sie wird durch ein Ausführungsgesetz geklärt werden müssen, das Art. 18 auch aus sonstigen Gründen erforderlich macht.

[2] Nach Art. 167 treten die Vorschriften des Art. 18 Abs. 3 bis 5 erst zwei Jahre nach der Verkündung der Reichsverfassung

3. Ergebnis: Die Länder können über ihren Gebietsbestand nicht mehr selbständig verfügen. Zu allen Gebietsänderungen ist ein Gesetzgebungsakt des Reiches erforderlich. Nach der alten Reichsverfassung konnten die Länder untereinander ohne Mitwirkung des Reiches Gebietsänderungen vornehmen.

Das Reich kann gegen den Willen der Länder ihren Gebietsbestand ändern, und zwar durch einfaches Reichsgesetz, wenn die Voraussetzungen des Art. 18, Abs. 3—5 vorliegen.[1] Es ist nur dann von der Zustimmung des Landes abhängig, wenn die Änderung eines Landesgebiets zugleich eine Grenzveränderung gegenüber dem Auslande ist. RV. Art. 78 Abs. 3:

„Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen."

II. Die Verfassung der Länder.

Das Reich gibt für die Verfassung der Länder folgende Vorschriften:

a) Es bestimmt die Staatsform durch Art. 17 Abs. 1:

„Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung."

Das Reich fordert also für alle Länder die Staatsform der demokratischen Republik und das parla-

---

in Kraft, also am 14. Aug. 1921. In Verfolg eines Beschlusses der Nationalversammlung ist zur Vorbereitung der Entschließungen der Reichsregierung die „Zentralstelle für Neugliederung des Deutschen Reiches" gebildet worden, die dem Reichsminister des Innern „Gutachten über Fragen der Änderung des Gebietes von Ländern oder der Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs abzugeben hat". Der Zentralstelle gehören an 7 Mitglieder, die der Reichstag wählt, 7 Mitglieder, die der Reichsrat wählt, eine Anzahl Vertreter, die der Reichsminister des Innern beruft.

[1] Weiteres über Art. 18 siehe S. 37 ff.

mentarische Regierungssystem; die Länder können weder Monarchien noch Räterepubliken sein.

b) Die RV. bestimmt, daß alle deutschen Reichsangehörigen in den einzelnen Ländern politisch gleichberechtigt sind, und nimmt damit der Landesangehörigkeit einen Teil ihrer Bedeutung. Art. 17 (s. o.) u. Art. 110 Abs. 2:

„Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst."

Das gemeinsame Indigenat der RV. vom 16. April 1871 hatte die Wirkung, daß die Angehörigen eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate nicht als Ausländer behandelt werden durften. Soweit der einzelne Staat seine Bürger hinsichtlich der Zulassung zu den bürgerlichen Rechten von Schranken befreite, die er dem Ausländer setzte, oder ihnen Rechte gegen den Staat einräumte, die er dem Ausländer versagte, wurde der Angehörige jedes anderen deutschen Bundesstaates nicht als landfremd betrachtet, sondern den Staatsbürgern gleichgestellt. Diese Gleichstellung bezog sich aber nicht auf die politischen Rechte. Trotz des Art. 3 der alten Reichsverfassung durften in Sachsen nur sächsische Staatsangehörige zum Landtage wählen. Durch die neue Reichsverfassung ist diese Beschränkung gefallen. In jedem deutschen Lande haben jetzt alle Reichsangehörigen dieselben politischen Rechte, wie die Landesangehörigen.[1]

---

[1] Bei der ersten Lesung der Reichsverfassung im Verfassungsausschusse war beantragt worden, dem Artikel einen Zusatz zu geben: „Die Ausübung politischer Rechte für das einzelne Land kann von dem Besitze der Landesangehörigkeit abhängig gemacht werden". Dieser Antrag ist mit 12 Stimmen der sozialdemokratischen und der demokratischen Partei gegen 11 Stimmen abgelehnt worden (DGK. 59. Lieferung, die Deutsche Reichsverfassung S. 231).

Im übrigen siehe Anm. 5 zu Art. 3 S. 82.

c) Die RV. trifft mit Wirkung für die Landesverfassungen eine Reihe anderer Bestimmungen, die hier mit erwähnt sein mögen, insbesondere in Art. 30 (Verantwortungsfreiheit für wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen des Landtages), in Art. 36 u. 37 (Immunität der Abgeordneten), in Art. 38 (Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten), in Art. 39 (Beamte bedürfen als Mitglieder des Landtags keines Urlaubs), in Art. 126 (Petitions- und Beschwerderecht an die Volksvertretung).[1]

III. Verfassungsstreitigkeiten.

„Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist" (Art. 19).

Diese Vorschrift hat für Sachsen Bedeutung, da die Verfassung einen besonderen sächsischen Staatsgerichtshof nicht geschaffen hat. (Siehe unten S. 143).

B. Die Verteilung der Staatsgewalt zwischen Reich und Land.

§ 3. Die Gesetzgebung.

1. Ebenso wie die RV. vom 16. April 1871 unterscheidet auch die neue Reichsverfassung die drei bekannten Gebiete:

a) das Gebiet, das ausschließlich der Gesetzgebung des Reiches unterliegt,

b) das Gebiet, auf dem die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, solange und soweit das Reich

[1] Vorschriften über diese Gegenstände sind daher in die sächsische Verfassung nicht aufgenommen worden. Siehe unten S. 49. Die Artikel sind auf S. 84 abgedruckt.

nicht die Gesetzgebung ausübt (konkurrierende Gesetzgebung),

c) das Gebiet, das der Landesgesetzgebung zur ausschließlichen Regelung übrigbleibt.

Auf dem Gebiete der ausschließlichen Reichsgesetzgebung ist jede gesetzgeberische Tätigkeit der Länder ausgeschlossen, auch wenn das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht. (Art. 12 Abs. 1 Satz 2.) Die bestehenden Landesgesetze bleiben jedoch in Geltung, bis sie durch die Reichsgesetzgebung aufgehoben werden.[1] Auch ist die Übertragung von Gegenständen der ausschließlichen Reichsgesetzgebung an die Landesgesetzgebung im einzelnen Falle nicht ausgeschlossen.[2]

Auf dem Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung wird der Landesgesetzgebung ein Gegenstand entzogen, wenn das Reich ihn mit dem Willen ergreift, ihn gesetzgeberisch selbst zu regeln.[3] Eine wichtige Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung ist die sogenannte „Grundsatzgesetzgebung", durch die das Reich nur die Richtlinien aufstellt, während die weitere Regelung innerhalb dieser Richtlinien der Landesgesetzgebung zusteht. Begrifflich kaum herauszuheben ist die sogenannte „Bedarfsgesetzgebung", die nach Art. 9 dem Reiche zusteht, „soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist". Die selbstverständliche Forderung des „Bedürfnisses" hat wohl nur die Bedeutung,

---

[1] Poetzsch S. 34.

[2] StenB. des RVAussch. S. 1206 C.

[3] Eine Sonderbestimmung trifft Art. 12 Abs. 2: „Gegen Landesgesetze, die sich auf Gegenstände des Art. 7 Ziff. 13 beziehen, steht der Reichsregierung, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird, ein Einspruchsrecht zu." Das Gesetzgebungsrecht des Landes kann also auf den Gebieten der Sozialisierung gehemmt werden, auch ohne daß das Reich den Gegenstand selbst gesetzgeberisch ergreift.

„daß die Empfindlichkeit der Länder durch besonders rücksichtsvolle Einkleidung geschont werden sollte".[1]

2. Die alte Reichsverfassung wies in Art. 4 der Gesetzgebung des Reiches im wesentlichen die folgenden Angelegenheiten zu:[2]

1. die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Art. 3 dieser Verfassung erledigt sind, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;
2. die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;
3. die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergeld;
4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;
5. die Erfindungspatente;
6. der Schutz des geistigen Eigentums;
7. Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;
8. das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs;
9. der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle;
10. das Post- und Telegraphenwesen;
11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;
12. Bestimmungen über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;
13. die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren;
14. das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine;
15. Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;
16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

---

[1] Wittmayer S. 399, Poetzsch S. 35.

[2] Die Vorbehalte Bayerns und Württembergs sind weggelassen.

Ausschließlich Reichssache war davon vor allem die Gesetzgebung für die Marine (Art. 53), das Landheer (Art. 61), soweit das Reich nicht darauf vertragsmäßig verzichtet hatte, die Handelsmarine (Art. 54), das Post- und Telegraphenwesen, soweit Bayern und Württemberg keine Sonderstellung hatten (Art. 52), das Zollwesen (Art. 35), die Besteuerung des „im Bundesstaate gewonnenen Salzes und Tabaks, Branntweins und Bieres und aus Rüben und anderen inländischen Erzeugnissen hergestellten Zuckers und Sirups" und der gegenseitige Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen" (Art. 35).

Die neue Reichsverfassung unterwirft der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches (Art. 6):

1. die Beziehungen zum Ausland;
2. das Kolonialwesen;
3. die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. die Wehrverfassung;
5. das Münzwesen;
6. das Zollwesen sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets und die Freizügigkeit des Warenverkehrs;
7. das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens.

Über die konkurrierende Gesetzgebung trifft die Reichsverfassung folgende Bestimmungen:

RV. Art. 7: Das Reich hat die Gesetzgebung über:

1. das bürgerliche Recht;
2. das Strafrecht;
3. das gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs sowie die Amtshilfe zwischen Behörden;
4. das Paßwesen und die Fremdenpolizei;
5. das Armenwesen und die Wandererfürsorge;
6. das Presse-, Vereins- und Versammlungswesen;
7. die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge;
8. das Gesundheitswesen, das Veterinärwesen und den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
9. das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis;
10. die Einrichtung beruflicher Vertretungen für das Reichsgebiet;

11. die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen;
12. das Enteignungsrecht;
13. die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft;
14. den Handel, das Maß- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen sowie das Börsenwesen;
15. den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs;
16. das Gewerbe und den Bergbau;
17. das Versicherungswesen;
18. die Seeschiffahrt, die Hochsee- und Küstenfischerei;
19. die Eisenbahnen, die Binnenschiffahrt, den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande, zu Wasser und in der Luft, sowie den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt;
20. das Theater- und Lichtspielwesen.

Art. 8: Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.[1]

---

[1] Von der ihm durch diesen Artikel gegebenen Steuerhoheit hat das Reich durch die neue Steuergesetzgebung den weitesten Gebrauch gemacht, insbesondere durch das Erbschaftssteuergesetz vom 10. Sept. 19 (RGBl. S. 1543), das Grunderwerbsteuergesetz vom 12. Sept. 19 (RGBl. S. 1617), das Zündwarensteuergesetz vom 10. Sept. 19 (RGBl. S. 1629), das Spielkartensteuergesetz vom 10. Sept. 19 (RGBl. S. 1643), das Tabaksteuergesetz vom 12. Sept. 19 (RGBl. S. 1667), das Umsatzsteuergesetz vom 24. Dez. 19 (RGBl. S. 2157), das Gesetz über das Reichsnotopfer vom 31. Dez. 19 (RGBl. S. 2189), das Kapitalertragsteuergesetz vom 29. März 20 (RGBl. S. 345), das Einkommensteuergesetz vom 29. März 20 (RGBl. S. 359), das Körperschaftssteuergesetz vom 30. März 20 (RGBl. S. 393). Auf Grund des Art. 8 und der Art. 11 und 84 hat es über die Erhebung der Reichsabgaben die Reichsabgabenordnung vom 13. Dez. 19 (RGBl. S. 1993), sowie über die Landesabgaben und über die Beteiligung der Länder und Gemeinden am Ertrage der Reichssteuern das Landessteuergesetz vom 30. März 20 (RGBl. S. 402) erlassen. Zu diesem Gesetze ist das sächsische „Vollzugsgesetz zum Landessteuergesetz vom 30. März 20 (RGBl. S. 402) vom 12. Aug. 20" (GVBl. S. 311) ergangen. Den Ländern sind an

Diese Vorschrift wird ergänzt durch

Art. 84: Das Reich trifft durch Gesetz die Vorschriften über:
1. die Einrichtung der Abgabenverwaltung der Länder, soweit es die einheitliche und gleichmäßige Durchführung der Reichsabgabengesetze erfordert;
2. die Einrichtung und Befugnisse der mit der Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsabgabengesetze betrauten Behörden;
3. die Abrechnung mit den Ländern;
4. die Vergütung der Verwaltungskosten bei Ausführung der Reichsabgabengesetze.

Art. 9: Soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, hat das Reich die Gesetzgebung über:
1. die Wohlfahrtspflege;
2. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Art. 10: Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für:
1. die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften;
2. das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen;
3. das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften;
4. das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung;
5. das Bestattungswesen.

Art. 11: Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um
1. Schädigung der Einnahmen oder der Handelsbeziehungen des Reichs,
2. Doppelbesteuerungen,
3. übermäßige oder verkehrshindernde Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren,
4. steuerliche Benachteiligungen eingeführter Waren gegenüber den eigenen Erzeugnissen im Verkehre zwischen den einzelnen Ländern und Landesteilen oder
5. Ausfuhrprämien

auszuschließen oder wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren.

---

eigenen Steuern im wesentlichen nur die Steuern vom Grundvermögen, vom Gewerbebetrieb und — soweit diese nicht von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden erhoben wird — die Vergnügungssteuer — geblieben (Landessteuergesetz §§ 8 u. 12).

Diese Zusammen- und Gegenüberstellung der Zuständigkeit ergibt indessen noch keine vollständige Unterlage für einen Vergleich zwischen einst und jetzt. Der Katalog der Art. 6—11 hat durch den zweiten Hauptteil der Reichsverfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" wichtige Ergänzungen und Erweiterungen erfahren. Es fallen darunter der Schutz und die Pflege von Kunst und Wissenschaft und ihrer Lehre (Art. 142), die Verhütung der Abwanderung deutschen Kunstbesitzes ins Ausland (Art. 150), die Einrichtung öffentlicher Bildungsanstalten für die Jugend im Zusammenwirken mit Ländern und Gemeinden (Art. 143 Abs. 1),[1] die einheitliche Regelung der Lehrerbildung (Art. 143 Abs. 2),[1] die Grundsätze für die Lösung des Problems der konfessionellen und der weltlichen Schule (Art. 146), die Grundsätze für die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften (Art. 138),[1] Schutz und Fürsorge für die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler (Art. 158), die Ordnung des Wirtschaftslebens nach dem fünften Abschnitt der Grundrechte, insbesondere der Ausbau der Gemeinwirtschaft nach Art. 156, der Aufbau und die Aufgaben der Arbeiter- und Wirtschaftsräte und ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern (Art. 165).

Nun hat zwar das Reich manche der ihm jetzt ausdrücklich zugewiesenen Rechtsgebiete auch schon früher ergriffen und ist insbesondere mit der überwiegenden Mehrzahl der in Art. 7 aufgeführten Gegenstände auch schon früher gesetzgeberisch in mehr oder weniger enge Berührung gekommen. Trotzdem ist aber festzustellen, daß der Kreis der Rechtsgebiete, die das Reich in eigene gesetzliche Regelung nehmen kann, gegen früher außerordentlich erweitert ist. Kirche und Schule, geistige und künstlerische Kultur, Beamtenrecht, Bodenrecht, Bodenverteilung, Ansiedelungs- und Heimstättenrecht, Bevölkerungsverteilung, Bevölkerungspolitik, Bergbau, Enteignung, Sozialisierung, die Ordnung des Wirtschaftslebens,

[1] Siehe Poetzsch S. 24.

Wohlfahrtspflege und die Sorge für die öffentliche Ordnung und Sicherheit können jetzt vom Reiche in mehr oder weniger weitem Umfange gesetzgeberisch ergriffen werden.[1]

Der reichsfreien Gesetzgebung der Länder ist daher nur ein beschränktes Betätigungsfeld geblieben. Auch dieses ist kein unantastbarer Bestand, denn das Reich hat unbestritten die „Kompetenz-Kompetenz". Im Wege der Verfassungsänderung nach Art. 76 kann es die Zuständigkeit der Länder noch weiter einschränken.[2] Und jede gesetzgeberische Betätigung des Landes steht unter dem alten Rechtssatze: „Reichsrecht bricht Landrecht" (Art. 13 Abs. 1). Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrechte vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde die Entscheidung des Reichsgerichts anrufen (Art. 13 Abs. 2 und Gesetz zur Ausführung dieses Art. vom 8. April 20, RGBl. S. 510). Die Entscheidung hat Gesetzeskraft.

§ 4. Die Ausführung der Reichsgesetze.

Nach RV. Art. 14 werden die Reichsgesetze von den Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze — entweder die auszuführenden Gesetze selbst oder andere Reichsgesetze — etwas anderes bestimmen. Abgesehen von den Gegenständen, die der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches unterliegen, spricht die Rechtsvermutung für die Zuständigkeit der Landes-

[1] Treffend bemerkt Lukas S. 13, daß die Übertragung der Grundsatzgesetzgebung für Wohlfahrtspflege sowie den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit „mit ihren grenzenlosen Expansionsmöglichkeiten unwillkürlich an das die Allmacht des deutschen Polizeistaates mit begründende jus politiae erinnere" und den Reichsgesetzgeber ermächtige, sich so gut wie auf allen Verwaltungsgebieten gesetzgeberisch zu betätigen.

[2] Diese Befugnis stand auch schon bisher dem Reiche zu, nur war ihre Ausübung sehr erschwert, da im Bundesrate schon 14 Stimmen eine Verfassungsänderung hindern konnten (ARV. Art. 78).

behörden. Art. 14 versteht aber unter der „Ausführung der Reichsgesetze" nicht die Ausführung im Wege der Landesgesetzgebung,[1] sondern die Ausführung im Wege der Verwaltung. Er überträgt die Ausführung den Landesbehörden.[2] Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt — wiederum soweit die Gesetze es nicht anders bestimmen — die Reichsregierung; sie bedarf dazu der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Gesetze den Landesbehörden zusteht (Art. 77, vgl. unten S. 31). Die Reichsregierung kann auch für die Ausführung allgemeine Anweisungen an die Landesbehörden ergehen lassen (Art. 15 Abs. 2, vgl. auch unten S. 23).

§ 5. Die Verwaltung.

I. Die Reichsverwaltung zerfällt in unmittelbare Reichsverwaltung (so RV. Art. 16), die das Reich durch eigene Behörden ausübt, und in mittelbare Reichsverwaltung, die den Landesbehörden übertragen ist. Nach der RV. vom 16. April 1871 waren wichtige Reichsverwaltungsgeschäfte den Landesbehörden übertragen, so insbesondere die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern. Nach der neuen Reichsverfassung hat im Zusammenhang mit der erweiterten Reichszuständigkeit für die Gesetzgebung die unmittelbare Reichsverwaltung an Umfang und weiterer Ausdehnungsmöglichkeit bedeutend zugenommen, auch sind den Ländern Zuständigkeiten entzogen worden, die ihnen früher zu eigenem Rechte zustanden.

a) Nach der alten Reichsverfassung war die Pflege der Beziehungen zum Auslande nicht ausschließlich Zuständigkeit des Reiches. ARV. Art. 11 übertrug nicht dem Kaiser allein das Recht, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Die Gliedstaaten hatten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht

[1] Dazu bedürfte es eines besonderen Auftrags oder einer besonderen Ermächtigung.
[2] Zu vgl. Giese S. 96.

behalten und haben davon auch Gebrauch gemacht. Nach Art. 6 u. 78 der neuen RV. sind die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten in Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich dem Aufgabenkreise des Reiches überwiesen. Landesgesandte und Landeskonsuln sind im Verkehr mit dem Auslande ausgeschlossen.[1]

Ein geringer Teil völkerrechtlicher Betätigung — und damit in beschränktem Umfange völkerrechtliche Persönlichkeit — ist den Ländern durch Art. 78 Abs. 2 belassen worden. Danach können die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, Verträge mit auswärtigen Staaten schließen. Es kann sich hierbei nicht um Angelegenheiten handeln, die die Reichspolitik berühren. In der Hauptsache werden Verwaltungsverträge über den grenznachbarlichen Verkehr und sonstige Grenzangelegenheiten in Frage kommen. (StenB. des RV.-Aussch. S. 286). Die Verträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Reiches.

Art. 78 Abs. 4 sieht besondere Einrichtungen und Maßnahmen vor, um die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für die einzelnen Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben.[2]

---

[1] Demzufolge ist die sächsische Gesandtschaft in Wien aufgehoben worden. Das Recht der Länder, Vertretungen bei den einzelnen Landesregierungen zu haben, ist unberührt geblieben. Sachsen hat eine „Gesandtschaft" in Berlin und einen Geschäftsträger in München. Die Gesandtschaft in Berlin nimmt vor allem auch die Vertretung der sächsischen Interessen bei den Reichsbehörden wahr. Ihr liegt es ferner ob, durch die ihr angehörenden stellvertretenden Reichsratsmitglieder Sachsen im Reichsrate zu vertreten. Der Gesandte hat unter den stellvertretenden Mitgliedern die Stimmführung. (Vgl. unten S. 27.)

[2] Zu diesem Zwecke hat Sachsen mit dem Reiche ein Abkommen getroffen, das insbesondere bestimmt:

a) Auf Vorschlag der sächsischen Regierung werden Persönlichkeiten, die hierzu besonders geeignet sind, in den aus-

b) Das Heerwesen ist ausschließlich Reichsangelegenheit geworden. Seit dem 1. Oktober 1919 gibt es keine Landes-Kontingente, keine preußische, bayrische, sächsische, württembergische Armee mehr (Art. 79). Bei der Regelung der Wehrverfassung sollen die besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten berücksichtigt werden.[1]

c) Durch Art. 83 wird die Verwaltung der Zölle und der Verbrauchssteuern dem Reiche zugewiesen.[2] „Bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden sind Einrichtungen vorzusehen,

---

wärtigen Dienst des Reiches übernommen und namentlich in den Ländern angestellt werden, die für Sachsen von besonderem Interesse sind.

b) Die Interessen des sächsischen Auslandswarenverkehrs werden im Rahmen der Organisation der Außenhandelsstelle des Auswärtigen Amtes in Berlin besondere Berücksichtigung finden. Insbesondere sollen von der Sächsischen Regierung vorgeschlagene Wirtschaftssachverständige als Fach- oder Ländervertreter in der Außenhandelsstelle eingestellt werden. Zur Wahrung der wirtschaftspolitischen Interessen Sachsens werden sächsische Vertreter in den wirtschaftspolitischen Beirat des auswärtigen Amtes aufgenommen;

c) im Verkehr mit der Tschecho-Slowakei kann Sachsen dringliche Angelegenheiten von nicht grundsätzlicher Bedeutung durch das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten im unmittelbaren Benehmen mit der dortigen Vertretung des Reiches erledigen;

d) das Auswärtige Amt wird bei wichtigen wirtschaftlichen Fragen diejenigen Sachverständigen hören, auf deren Gehör Sachsen besonderen Wert legt;

e) bei Handelsvertragsverhandlungen und sonstigen wichtigen wirtschaftlichen Abkommen werden Vertreter der sächsischen Regierung ebenso wie früher beteiligt sein;

f) weitere Maßnahmen bleiben vorbehalten, sofern sich ein Bedürfnis zu solchen ergibt.

[1] Zur Wahrnehmung der landsmannschaftlichen Interessen ist der „Landeskommandant für Sachsen" berufen.

[2] Die auf Grund von Art. 36 Abs. 2 ARV. bestehende Einrichtung der „Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern" — diese wurden den Zoll- und Steuerverwaltungen der einzelnen Staaten beigeordnet — ist durch die VO. vom 27. Sept. 19 (RGBl. S. 1766) aufgehoben.

die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen (Art. 83 Abs. 2)."

Das Reich hat sich auf die ihm durch Art. 83 Abs. 1 zugewiesene Abgabenverwaltung nicht beschränkt, sondern auf Grund von Art. 8, 11, 84 und 14 die gesamten Reichsabgaben in eigene Verwaltung übernommen und durch das Landessteuergesetz auch der Abgabenerhebung der Länder Normen gegeben (zu vgl. oben S. 12 Anm. 1).[1] Das Reich ist in seiner Finanzgebarung selbständig und in der Aufbringung seines Geldbedarfs von den Ländern unabhängig geworden. Bisher hatte es eigene Einnahmen im wesentlichen nur aus den Zöllen, den Verbrauchssteuern, dem Post- und Telegraphenwesen und den Reichsstempelabgaben; in der Hauptsache war es auf die Matrikularbeiträge der Bundesstaaten angewiesen (ARV. Art. 70). Die Matrikularbeiträge sind mit dem Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung weggefallen.

d) Auf Grund von Art. 89 ff. hat das Reich die Eisenbahnen der Einzelstaaten in sein Eigentum übernommen, um sie als einheitliche

---

[1] Nach der Reichsabgabenordnung steht die oberste Leitung der Steuerverwaltung — die Zölle werden zu den Steuern im Sinne der Reichsabgabenordnung gerechnet — dem Reichsfinanzminister zu. Unter ihm stehen die Landesfinanzämter als Oberbehörden, und unter diesen Finanzämter mit ihren Hilfsstellen (§§ 1 u. 8). Zur Entscheidung über das Rechtsmittel der Berufung sind den Landesfinanzämtern „Finanzgerichte" angegliedert (§ 14). Oberste Spruchbehörde in Steuersachen ist der Reichsfinanzhof (§ 32) in München. Die Landesfinanzämter gliedern sich in Abteilungen. Die erste bearbeitet die direkten und die Verkehrssteuern, die zweite Abteilung die Zölle und Verbrauchssteuern, die dritte verwaltet das Reichsvermögen. In Sachsen bestehen Landesfinanzämter in Dresden und Leipzig.

Verkehrsanstalt zu verwalten.[1] Damit hat es die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte erhalten, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen (Art. 90). Neue, dem allgemeinen Verkehr dienende Eisenbahnen können nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung gebaut werden (Art. 94). Die Reichsregierung erläßt die Verordnungen über den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen.[2] Der Reichsrat hat zu den Verordnungen seine Zustimmung zu geben. Gleichfalls mit Zustimmung des Reichsrats werden zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife Beiräte errichtet.[3]

e) Auch die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen hat das Reich in seine Verwaltung und sein Eigentum zu übernehmen.[4] Mit dem Übergang geht die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit, die Strom- und Schiffahrtspolizei auf das Reich über. Auch hier hat das Reich das Monopol für Anlage und Ausbau neuer, dem allgemeinen Verkehr dienender Wasserstraßen. Bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren und zu fördern (Art. 97). Auch zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Reichswasserstraßen werden mit Zustimmung des Reichsrats Beiräte errichtet. (Art. 98.)

---

[1] Staatsverträge zwischen der Reichsregierung und den Regierungen von Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin und Oldenburg vom 31. März 20 (RGBl. S. 773, GVBl. S. 67).

[2] Vorläufige Verwaltungsordnung der Reichseisenbahnen vom 26. April 20 (RGBl. S. 797).

[3] Die früheren sächsischen Eisenbahnen stehen unter der Leitung des Reichsverkehrsministeriums, Zweigstelle Sachsen, mit dem Sitze im Finanzministerium in Dresden.

[4] Die Übernahme hat spätestens am 1. April 1921 zu erfolgen. Die Verhandlungen sind zurzeit noch nicht abgeschlossen.

f) Das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ist jetzt ausschließlich Sache des Reiches. Die früheren Vorrechte Bayerns und Württembergs sind gefallen. (Art. 88, 170.)[1]

g) Schließlich hat das Reich auch auf dem Gebiete höchster eigener Ausübung der Sicherheitspolizei an Zuständigkeit gewonnen. ARV. Art. 68 gab dem Kaiser das Recht, einen Teil des Bundesgebiets, in dem die öffentliche Sicherheit bedroht war, in Kriegszustand zu versetzen. Neben diesem reichsrechtlichen Kriegszustande hatten aber die landesrechtlichen Vorschriften über den Belagerungszustand Geltung behalten. (In Sachsen auf Grund des Gesetzes vom 10. Mai 1851 [GVBl. S. 118] und der VO. vom 18. Mai 1872 [GVBl. S. 249]). Diese landesrechtlichen Bestimmungen sind ebenso wie die früheren Vorschriften des Reichsrechts durch Art. 48 Abs. 2 bis 4 der neuen Reichsverfassung außer Kraft gesetzt worden. Es gibt jetzt nur einen reichsrechtlichen Ausnahmezustand. Nach Art. 48 steht es dem Reichspräsidenten zu, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört und gefährdet ist. Er darf zur Erreichung des Zwecks eine Reihe von Grundrechten ganz oder teilweise vorübergehend außer Kraft setzen. Er kann erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten.

Nur bei Gefahr im Verzuge ist die Landesregierung befugt, für ihr Gebiet die gleichen Anordnungen als einstweilige Maßnahmen zu treffen, die jedoch auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages wieder außer Kraft zu setzen sind.

---

[1] Staatsverträge vom 29./31. März 20 (RGBl. S. 644 u. 659) und Gesetz zur Ausführung des Art. 170 der RV. vom 27. April 20 (RGBl. S. 643).

Art. 48 Abs. 5 behält die nähere Regelung einem Reichsgesetze vor. Dieses ist noch nicht ergangen. Der Reichspräsident hat von Fall zu Fall durch Verordnung die wesentlichen Bestimmungen des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 in Kraft gesetzt.

II. Art. 14 gibt dem Reiche die Möglichkeit, durch Reichsgesetz weitere Verwaltungsgebiete in eigene Zuständigkeit zu nehmen.

III. Die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten sollen in der Regel Landesangehörige sein. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen (Art. 16 RV.).

§ 6. Das Aufsichtsrecht der Reichsregierung.

1. Schon die alte Reichsverfassung unterwarf die der Gesetzgebung des Reiches unterliegenden Angelegenheiten auch „der Beaufsichtigung seitens des Reiches" (Art. 4). Sie bestimmte ferner in Art. 17, daß der Kaiser die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen habe, und gab in Art. 7 dem Bundesrat das Recht, „über die Abstellung von Mängeln zu beschließen, die bei Ausführung der Reichsgesetze oder der zu ihrer Ausführung erlassenen Verwaltungsvorschriften hervortreten". Dieses Aufsichtsrecht war aber nur eine „Oberaufsicht", die sich lediglich an die Landesregierungen zu richten hatte und den einzelnen Landesbehörden keine unmittelbare Anweisung geben konnte. Erkannte die Landesregierung eine Rüge des Reichskanzlers nicht an, so war der Streitfall durch den Bundesrat zu entscheiden, also durch das Organ, dem die Landesregierung selbst angehörte.

2. Die neue Reichsverfassung bestimmt in Art. 15:

„Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht.

Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen erlassen. Sie ist ermächtigt, zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden.

Die Landesregierungen sind verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen. Bei Meinungsverschiedenheiten kann sowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist."

Soweit den Ländern die Ausführung der Reichsgesetze obliegt, haben also nunmehr die vom Reiche erlassenen Verwaltungsvorschriften unmittelbar bindende Wirkung für die mit der Ausführung der Reichsgesetze befaßten Landesbehörden. Sie sind nicht mehr nur an die Landesregierungen gerichtet. Auch ist es neu, daß das Reich zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze für alle Zweige Beauftragte entsenden kann; nach der alten Reichsverfassung stand ihr dieses Recht nur zur Beaufsichtigung der Zoll- und Steuerverwaltung zu (ARV. Art. 36).

Die Reichsaufsicht ist nicht auf die Gegenstände beschränkt, die das Reich bereits durch seine Gesetzgebung ergriffen hat. Sie kann auf allen Gebieten geltend gemacht werden, auf denen das Reich sich gesetzgeberisch betätigen darf. Ein in der Verfassung besonders hervorgehobener Fall ist der Einspruch der Reichsregierung gegen „Sozialisierungsgesetze" der Länder nach Art. 12 Abs. 2.

3. Wenn über den Inhalt oder die Art der Erfüllung verfassungs- oder gesetzmäßiger Pflichten zwischen Reich und Land Meinungsverschiedenheiten entstehen, so entscheidet darüber auf Anrufen eines der streitenden Teile der nach Art. 19 zuständige Gerichtshof.

Kommt ein Land den ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht nach, so kann es der Reichspräsident — nötigenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht — dazu anhalten (Art. 48 Abs. 1).

C. Der Einfluß der Länder auf die Bildung des Reichswillens.

§ 7. Der Reichsrat.

Nach Art. 60 RV. ist „zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches“ der Reichsrat berufen.

I. Die Zusammensetzung des Reichsrats.

a) „Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf eine Million Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkommt, wird einer vollen Million gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als 2/5 aller Stimmen vertreten sein“ (Art. 61 Abs. 1). Maßgebend für die Stimmenverteilung ist jeweils die letzte, auf gesetzlicher Grundlage für das ganze Reich vorgenommene allgemeine Volkszählung. Demgemäß hat der Reichsrat in seiner Sitzung vom 15. Aug. 1919 (§ 540 der Niederschrift) die Stimmenzahl nach der Volkszählung von 1910 festgesetzt. Die niedrigste Einwohnerzahl hatte Schaumburg-Lippe mit 46652 Einwohnern. Diese Zahl hat allen Ländern mit mehr als 1 Million Einwohnern eine Stimme mehr verschafft, abgesehen von Hamburg, das 1014664 Einwohner zählte. Die Zahl der außerpreußischen Stimmen war danach insgesamt auf 38 zu bemessen. Auf Preußen würden an sich 41 Stimmen entfallen sein. Da es nicht mehr als 2/5 aller Stimmen haben darf, erhielt es nur 25; Bayern hat 7, Sachsen 5, Württemberg 3, Baden 3, Hessen 2 Stimmen. Auf die übrigen 18 Länder fiel je eine Stimme, insgesamt waren es 63 Stimmen. Nach der Vereinigung der sieben thüringischen Länder fiel die Vertretung dieser Länder im Reichsrate weg. Dafür erhielt das Land Thüringen 2 Stimmen. Die Stimmen Preußens verminderten sich auf 22, so daß die Gesamtstimmenzahl jetzt 55 beträgt.

b) Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen als ihre Bevollmächtigten ver-

treten (Art. 63). „Mitglieder" des Reichsrats können also nur die Minister der Länder sein. Nach der Geschäftsordnung, die der Reichsrat auf Grund von Art. 66 RV. unter dem 20. Nov. 1919 angenommen hat (Zentralblatt für das Deutsche Reich Nr. 54 S. 1521), können die Länder für ihre Bevollmächtigten (die Minister) Stellvertreter (stellvertretende Bevollmächtigte) bestimmen (GO. § 6). Nach Art. 63 Abs. 2 RV. können aber in einer Sitzung nicht mehr Mitglieder und Stellvertreter stimmberechtigt teilnehmen, als das Land Stimmen führt. Die Landesregierungen können zur Unterstützung ihrer Bevollmächtigten zu einzelnen Sitzungen des Reichsrats oder seiner Ausschüsse noch besondere Fachbeamte entsenden, die auf Verlangen des Bevollmächtigten, zu dessen Unterstützung sie abgeordnet sind, das Wort erhalten (GO. § 8).

c) Auf Grund von Art. 62 RV. hat der Reichsrat 11 ständige Ausschüsse gebildet (§ 31 GO.) und zwar

1. für auswärtige Angelegenheiten;
2. für Volkswirtschaft;
3. für innere Verwaltung;
4. für Verkehrswesen;
5. für Haushalts- und Rechnungswesen;
6. für Steuer- und Zollwesen;
7. für Rechtspflege;
8. für Verfassung und Geschäftsordnung;
9. für Reichswehr-Angelegenheiten;
10. für Seewesen;
11. für Durchführung des Friedensvertrags.

Sachsen ist in sämtlichen Ausschüssen vertreten. In den Ausschüssen führt kein Land mehr als eine Stimme (Art. 62 RV.).

II. Die Geschäftsführung des Reichsrats.

a) Nach RV. Art. 64 ist der Reichsrat von der Reichsregierung einzuberufen. Die Reichsregierung muß ihn einberufen, wenn es ein Drittel seiner Mitglieder verlangt. Die Geschäftsordnung sagt aber in § 2, daß der Reichsrat dauernd versammelt ist und zu einer Unter-

brechung seiner Sitzungen für einen bestimmten Zeitraum der Zustimmung der Reichsregierung bedarf. Die Vollsitzungen des Reichsrats werden von der Reichsregierung (Reichsministerium des Innern) anberaumt. Das Reichsministerium des Innern setzt auch die Tagesordnung fest. Anträge der Länder, die zur Beratung gestellt werden sollen, sind von den Bevollmächtigten an dieses Reichsministerium zu richten (GO. §§ 12, 13). Den Vorsitz im Reichsrat und seinen Ausschüssen führt ein Mitglied der Reichsregierung (Art. 65). Auch abgesehen vom Vorsitzenden haben die Mitglieder der Reichsregierung das Recht, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Andrerseits hat aber auch der Reichsrat das Recht, diese Teilnahme zu verlangen. Die Mitglieder der Reichsregierung müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden (Art. 65).

b) Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied des Reichsrats sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen. Die Vollsitzungen des Reichsrats sind öffentlich. Die Öffentlichkeit kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden (Art. 66, GO. § 17). Die Ausschußsitzungen sind nicht öffentlich (GO. § 35). Ihre Beratungen sind geheimzuhalten. Die zur Beratung kommenden Gegenstände sind in der Regel zunächst dem Ausschusse zu überweisen, der nach der Geschäftsordnung dafür bestimmt ist (GO. § 23). Gesetzentwürfe und sonstige wichtige Vorlagen, besonders solche, die Ausgaben mit sich bringen, werden einer zweimaligen, die übrigen Gegenstände einer einmaligen Beratung unterzogen (GO. § 25).

c) Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden (Art. 66 Abs. 4). Indessen bedürfen Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung einer Mehrheit von $^2/_3$ der abgegebenen Stimmen (Art. 76).

Für den Bundesrat bestimmte die ARV. in Art. 6 Abs. 2 ausdrücklich, daß die Gesamtheit der einem Staate zustehenden Stimmen nur einheitlich abgegeben werden konnte. Auch waren die Bundesratsbevollmächtigten an die Instruktionen ihrer Regie-

rungen gebunden (ARV. Art. 7 Abs. 3). In die neue Reichsverfassung sind diese Vorschriften nach eingehenden Beratungen nicht aufgenommen worden. Sie sind praktisch entbehrlich. Die Mitglieder des Reichsrats — die preußischen Provinzialvertreter bleiben hier außer Betracht — sind ja selbst Mitglieder der Regierungen, und die von ihnen entsandten Stellvertreter sind nach den Grundsätzen des Landesrechts verpflichtet, im Sinne ihrer Regierungen abzustimmen, und müssen dafür Instruktion erhalten. Daß die Abstimmung für das Land einheitlich sein muß, ist eine Selbstverständlichkeit, denn der Reichsrat ist zur Vertretung der Länder gebildet. Die Stimmen stehen dem Lande, nicht dem einzelnen Bevollmächtigten zu. Das Land kann aber nur einheitlich vertreten werden.[1] Für die Einheitlichkeit zu sorgen, ist in Sachsen letzten Endes Aufgabe des Ministerpräsidenten (S. 120).

III. Die Zuständigkeit des Reichsrats.

Ein allgemeines sehr wichtiges Recht erhält der Reichsrat durch RV. Art. 67:

> „Der Reichsrat ist von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden."

Die Bestimmung gewährleistet eine stete enge Verbindung zwischen Reichsregierung und Reichsrat. Sie gibt dem Reichsrat das Recht, schon bei dem Werden gesetzgeberischer Maßnahmen beratend mitzuwirken und insbesondere an den Verhandlungen teilzunehmen, die der Aufstellung von Gesetzentwürfen vorauszugehen pflegen. Sie legt dem Reichsrat auch eine Art allgemeiner Kontrolle der Reichsverwaltung bei,[2] die er auf allen Gebieten der Reichstätigkeit geltend machen kann. Wenn

---

[1] Siehe Poetzsch S. 79, Giese Art. 66 Anm. 9 und Art. 63 Anm. 1, Lommatzsch in „Der Sächsische Staatsdienst" Nr. 11 S. 166. (Lukas S. 24 überschätzt wohl die Bedeutung der Frage.)

[2] So Lukas S. 22.

die Reichsregierung den Reichsrat nicht von sich aus zur Beratung und Unterrichtung heranzieht, hat dieser durch die Bestimmung des Art. 65 Satz 2 die Möglichkeit, von Mitgliedern der Reichsregierung in einer Verhandlung des Reichsrats oder eines Ausschusses Auskunft zu verlangen.[1]

Der Reichsrat kann also fortlaufend Anteil an der Gestaltung der Reichsgeschäfte nehmen und dabei die Erfahrungen der Länder der Führung der Reichsgeschäfte zugute kommen lassen. „In fruchtbarer Ausnutzung dieser Doppelstellung liegt eine hervorragende Aufgabe des Reichsrats" (Poetzsch S. 81).

Im übrigen ist die Zuständigkeit des Reichsrats zu gliedern in seine Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung und bei der Reichsverwaltung.

---

[1] Die Geschäftsordnung gibt dazu die näheren Vorschriften:

§ 41. Der Reichsrat ist nach der Verfassung von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Mitteilungen der Reichsregierung hierüber und Anfragen der Bevollmächtigten können in jeder Vollsitzung und Ausschußsitzung des Reichsrats erfolgen, sofern nicht der schriftliche Weg vorgezogen wird. Auf Verlangen von einem Drittel der in der Sitzung vertretenen Stimmen ist in eine Erörterung über die Mitteilungen der Reichsregierung in einer Vollsitzung oder in einer Ausschußsitzung einzutreten.

§ 42. Die Vollsitzung des Reichsrats und die Ausschüsse können jederzeit beschließen, Mitglieder der Reichsregierung und Vertreter bestimmter Reichsministerien zur Teilnahme an einzelnen Beratungen einzuladen.

Die Einladung kann auch schriftlich durch Bevollmächtigte erfolgen, die zusammen die Hälfte der Stimmen des Reichsrats vertreten. Sie ist dem Reichsministerium des Innern zur Weiterleitung zuzustellen.

Ist für den betreffenden Beratungsgegenstand eine Sitzung noch nicht anberaumt, so gilt die Einladung zugleich als Antrag auf Anberaumung einer Sitzung.

§ 43. Zur Beratung über wichtige Gegenstände sollen nach der Verfassung von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden.

Anregungen und Wünsche in dieser Richtung können von den Bevollmächtigten in der Vollsitzung und in den Ausschüssen jederzeit vorgebracht werden; sie sind den zuständigen Reichsministerien zu übermitteln.

A. Die Mitwirkung des Reichsrats bei der Reichsgesetzgebung.

1. Der Reichsrat hat das Recht der Gesetzesinitiative. Die Reichsregierung muß eine von ihm beschlossene Gesetzesvorlage an den Reichstag bringen, auch wenn sie ihr nicht zustimmt. Sie hat dann nur dem Reichstage ihren abweichenden Standpunkt darzulegen (Art. 69 Abs. 2). Der Reichsrat hat nicht das Recht, eine von ihm beschlossene Gesetzesvorlage selbst an den Reichstag zu bringen und als Reichsrat darin zu vertreten.[1] Es können aber die Länder nach Art. 33 Abs. 2 allgemein zu den Reichstagssitzungen Bevollmächtigte entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierungen zu dem Gegenstand der Verhandlung darlegen. Nach § 9 der GO. für den Reichsrat werden die Bevollmächtigten zum Reichsrat dem Reichstage zugleich als Bevollmächtigte der Länder zu den Verhandlungen des Reichstags benannt, soweit die Länder nicht etwas anderes bestimmt haben.

2. Zur Einbringung von Gesetzesvorlagen hat die Reichsregierung den Reichsrat um seine Zustimmung anzugehen. Kommt eine Übereinstimmung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsrate nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen. Sie hat aber dem Reichstage die abweichende Stellung des Reichsrats darzulegen (Art. 69 Abs. 1).

3. Der Reichsrat hat nach Art. 74 ein Einspruchsrecht gegen die vom Reichstage beschlossenen Gesetze. Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstage bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein. Ein Gesetz, gegen das der Reichsrat Einspruch erhoben hat, wird

[1] Der Reichswirtschaftsrat ist in dieser Beziehung besser gestellt als der Reichsrat. Nach Art. 165 Abs. 4 kann er seine Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstage vertreten lassen.

dem Reichstage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so ist zu unterscheiden:

Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Reichspräsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Form zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen.

Hat der Reichstag seinen Entschluß nur mit einfacher Mehrheit gefaßt, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten einen Volksentscheid anordnen. Tut er das nicht, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Der Reichspräsident hat hierdurch ein wichtiges Recht erhalten. In seiner Entschließung liegt es, ob er die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes selbst treffen oder sie der Volksgesamtheit überlassen will.

Die Wirkung des Einspruchs des Reichsrats ist verstärkt, wenn es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handelt. Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident das Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt. In diesem Falle hat also der Reichsrat das Recht, selbst den Volksentscheid anzurufen (Art. 76 Abs. 2).

4. Einen Einfluß auf die Verkündung der Reichsgesetze erhält der Reichsrat durch Art. 72. Dieser bestimmt, daß die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate auszusetzen ist, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Erklären jedoch der Reichstag und der Reichsrat das Gesetz für dringlich, so kann der Reichspräsident das Gesetz ungeachtet dieses Verlangens verkünden. Dies ist wichtig, weil dadurch das Gesetz dem Volksentscheid entzogen wird, der bei Gesetzen, deren Verkündung ausgesetzt ist, nach Art. 73 herbeizuführen ist, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es verlangt.

B. Die Mitwirkung des Reichsrats bei der Reichsverwaltung.

1. Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Reichsverwaltungsvorschriften bedürfen, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht (zu vgl. Art. 14, 77, 179 Abs. 2 und oben S. 16) der Zustimmung des Reichsrats.

2. Auf dem Gebiete der Reichsfinanzverwaltung ist

a) die Zustimmung des Reichsrats nötig, wenn der Reichstag im Entwurfe des Haushaltsplanes Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen will. Verweigert der Reichsrat seine Zustimmung, so tritt das Verfahren nach Art. 74 ein (Art. 85 Abs. 4 u. 5). Der Reichstag hat erneut über die strittigen Posten zu beschließen. Bleibt der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit bei seinem Beschlusse bestehen, so hat der Reichspräsident die Wahl, ob er das Haushaltsgesetz in der vom Reichstag beschlossenen Fassung verkünden oder den Volksentscheid darüber anordnen will. Hält der Reichstag seinen Beschluß aufrecht, ohne daß Zweidrittelmehrheit dafür erreicht wird, so muß der Reichspräsident den Volksentscheid anordnen.

b) Der Reichsfinanzminister hat zur Entlastung der Reichsregierung über die Verwendung aller Reichseinnahmen nicht nur dem Reichstage, sondern auch dem Reichsrate Rechnung zu legen. Die Reichsregierung ist nur entlastet, wenn beide Organe die Entlastung erteilen (Art. 86). Dem Reichsrate ist hierdurch also ein wichtiges Kontrollrecht der gesamten Reichsverwaltung eingeräumt worden.

3. Im einzelnen ist die Zustimmung des Reichsrats nötig

a) zu den Verordnungen der Reichsregierung über den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen (Art. 91) und über die Grundsätze und Gebühren im Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen (Art. 88).

b) zur Ernennung der Beiräte, die in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife (Art. 93), der Reichswasserstraßen (Art. 98) und des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs (Art. 88 Abs. 4) mitwirken sollen.

4. Zu beachten ist schließlich noch die Nachfolge des Reichsrats in die in den einzelnen Gesetzen und Verordnungen des Reiches dem früheren Bundesrate und dem späteren Staatenausschusse übertragenen Verwaltungsbefugnisse (§ 3 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919, RGBl. S. 285, u. Art. 179 Abs. 1 RV.). Ausgenommen von der Rechtsnachfolge ist der Erlaß von Verordnungen. Das Recht hierzu ist auf die Reichsregierung übergegangen. Diese bedarf zu den Verordnungen in den unter B Ziff. 1 angegebenen Fällen der Zustimmung des Reichsrats.

§ 8. Das Ergebnis.

Die neue Reichsverfassung hat für die Länder zugunsten des Reiches eine starke Einbuße an Selbständigkeit und Herrschaftsgewalt mit sich gebracht.

Die Reichsverfassung gibt die obersten Leitsätze, nach denen die Länder ihre Verfassungen einzurichten haben. Die Länder können über den Bestand ihrer Gebiete ohne Mitwirkung des Reiches nicht selbständig verfügen. Sie haben zwar bei der Verfügung gewisse Mitbestimmungsrechte, müssen sich aber Eingriffe des Reiches in ihren Gebietsbestand gefallen lassen, wenn die Voraussetzungen des Art. 18 erfüllt sind. Durch die politische Gleichstellung aller Reichsangehörigen in allen Ländern hat die Landesangehörigkeit an Bedeutung verloren. Das Gebiet, auf dem sich die Länder, ohne der „Konkurrenz" des Reiches ausgesetzt zu sein, gesetzgeberisch betätigen können, ist eng begrenzt. Das Reich kann für die meisten Zweige staatlicher Betätigung zum mindesten die grundsätzlichen Richtlinien geben. Es allein beherrscht das Zoll-, Steuer- und Verkehrswesen in Gesetzgebung und Verwaltung. Die Länder sind

wegen der Deckung ihres Geldbedarfs vor allem auf die Anteile angewiesen, die ihnen das Reich von seinen Einnahmen überweist. Die unmittelbare Reichsverwaltung hat die mittelbare Verwaltung der Reichsangelegenheiten durch die Landesbehörden weit zurückgedrängt. Die Reichsaufsicht hat an Wirkungsfähigkeit gewonnen.

Der Anteil der Länder an der Bildung des Reichswillens hat einen völlig veränderten Rechtscharakter. Der Bundesrat war die Verkörperung des Trägers der Reichsgewalt, das Organ, durch das der Herrschaftswille des Reichssouveräns wirksam wurde. Er war unter der konstitutionellen Mitwirkung des Reichstags der Gesetzgeber des Reiches, beschloß die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen und hatte auch wichtige Rechtspflegefunktionen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Der Reichsrat verkörpert nicht den Träger der Reichsgewalt. Er ist lediglich das Reichsorgan, das die Interessen der Länder beim Reiche vertritt. Der Gesetzgeber des Reiches ist der Reichstag. Der Reichsrat ist nur zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reiches berufen. Ein rechtlich entscheidender Einfluß ist ihm in der Gesetzgebung nicht eingeräumt.

Es ist erklärlich, daß bei dieser Rechtslage in Frage gestellt worden ist, ob die deutschen Länder nach Verlust so vieler Rechte überhaupt noch „Staaten" geblieben seien, ob nicht vielmehr das neue Reich aus einem Bundesstaat ein Einheitsstaat geworden ist, in dem die Länder nur noch höhere Selbstverwaltungskörper bilden. Es sei folgender Überblick über das Für und Wider gegeben.

Gegen den Staatscharakter wird insbesondere angeführt:

1. Die Reichsverfassung bringe schon durch die Bezeichnung „Länder" zum Ausdruck, daß die Glieder des Reiches keine Staaten mehr sein sollen.
2. Die Staatsgewalt der Länder sei keine eigengründige Landesstaatsgewalt, sondern übertragene Reichsge-

walt. Darauf deute insbesondere eine zusammenfassende Betrachtung der Art. 1 und 5 der Reichsverfassung hin. In beiden Artikeln habe der Begriff „Staatsgewalt" offenbar denselben Inhalt. Da aber Staatsgewalt in Art. 1 kaum etwas anderes bedeuten könne, als Staatsgewalt des Reiches, so liege die Annahme nahe, daß auch die in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder ausgeübte Staatsgewalt letzten Endes nichts anderes sei als Reichsstaatsgewalt.[1]

3. Mit dem Wesen des Staates sei es unvereinbar, daß die Länder
   a) ihre Verfassungen nach den Vorschriften des Reiches einzurichten haben,
   b) nicht mehr Herren über ihre Gebiete seien,
   c) infolge der politischen Gleichstellung aller Deutschen keine eigenen Staatsangehörigen mehr haben.[2]

Dem ist entgegenzuhalten:

Zu 1. Aus der Bezeichnung „Länder" sind keine rechtlichen Folgerungen zu ziehen.[3] Die Reichsverfassung gebraucht für die Länder auch die Bezeichnung „Staat"; sie spricht in Art. 17 von einer freistaatlichen Verfassung und verwendet in den

---

[1] Poetzsch S. 32, auch Giese S. 63, Jakobi S. 16.

[2] Bornhak S. 130, 118: „Den Ländern fehlt zum Staate nicht weniger als alles. Sie haben keine Staatsgewalt mehr . . . Ihre Staatsangehörigkeit hat keinen Inhalt mehr . . ., die Grundzüge ihrer Verfassungen werden vom Reiche vorgeschrieben."

[3] Sie ist am zweiten Tage der ersten Lesung im Verfassungsausschuß angenommen worden. Man war bei der Beratung der Überschrift des I. Abschnittes im Zweifel, ob man den Ausdruck „Freistaaten" des Preußschen Entwurfs beibehalten oder der Bezeichnung „Gliedstaaten" des veränderten Entwurfs zustimmen sollte. Der Abgeordnete Dr. Koch-Kassel empfahl statt Gliedstaaten den Ausdruck „Länder" nach dem Muster Bayernland, Land Tirol, Landesgesetzgebung, Landtag (DGK., 59. Liefg., S. 141).

Grundrechten den Begriff „Staat" teils für die Länder allein — so in Art. 147 —, teils gemeinschaftlich für Reich und Länder — so in den Art. 119 Abs. 2, 133, 142, 144, 150, 154 Abs. 2, 155.

Zu 2. Die Reichsverfassung zwingt nicht zu dem Schlusse, daß die Staatsgewalt der Länder nur übertragene Reichsgewalt sei. Im Gegenteil, Art. 5 sagt in deutlicher Unterscheidung: „Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reiches auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt. Damit werden die Landesverfassungen der Reichsverfassung als rechtlich gleichwertig gegenüber gestellt.[1]

Zu 3a) Gegenüber den Ideen, die Deutschland nach der Revolution beherrschten, war es undenkbar, den Ländern eine andere Staatsform zu geben, als die der demokratischen Republik mit parlamentarischem Regierungssystem. Auch konnte ein anderes Wahlrecht als das allgemeine, gleiche, geheime, unmittelbare nicht in Frage kommen. Die Reichsverfassung spricht daher im wesentlichen nur das aus, was sich als notwendige staatspolitische Folgerung aus der Revolution ergab.

Auch andere bundesstaatliche Verfassungen kennen solche Bindungen des Verfassungsrechts

[1] Stier-Somlo S. 79 legt zur Unterstützung der hier vertretenen Auffassung Gewicht auf die Entstehungsgeschichte: „Die Fassung des Preußschen Entwurfs (DGK. 1919, 52. Liefg., S. 1): ‚Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke' wurde mit der Begründung beseitigt, daß in ihr eine Beeinträchtigung der Rechte der Einzelstaaten erblickt werde. Man nahm also an, es hätte jener Satz alle Staatsgewalt im Reiche vom deutschen Reichsvolk abgeleitet, während der Wille der hierin durch den Staatenausschuß beeinflußten Nationalversammlung dahin ging, daß die Reichsstaatsgewalt dem Volke im Reiche, die Einzelstaatsgewalt dem Volke in den einzelnen Ländern zustehen solle."

ihrer Glieder. So insbesondere die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 Art. 6.[1]

Desgleichen „entsteht in den Vereinigten Staaten von Amerika seit der Begründung der bestehenden Bundesverfassungen die erste Festsetzung der Verfassung eines Staates regelmäßig unter der Autorität oder wenigstens der nachträglichen Sanktion des Bundes".[2] Auch die von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossene bundesstaatliche Verfassung vom 28. März 1849 bestimmte in § 186:

„Jeder deutsche Staat soll eine Verfassung mit Volksvertretung haben. Die Minister sind der Volksvertretung verantwortlich."

Und in § 195:

„Eine Änderung der Regierungsform in einem Einzelstaate kann nur mit Zustimmung der Reichsgewalt erfolgen. Diese Zustimmung muß in den für die Änderungen der Reichsverfassung vorgeschriebenen Formen gegeben werden."

Und selbst die Wiener Bundesakte vom 8. Juni 1815 legt den Bundesgliedern in Art. XIII die Verpflichtung auf:

„In allen Bundesstaaten wird eine landesständische Verfassung stattfinden."

Schließlich wird man sagen können, daß auch nach der Reichsverfassung von 1871 die Staatsform nicht im freien Belieben der Gliedstaaten stand; die

---

[1] Art. 6 lautet: „Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen.
Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern:
a) sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
b) sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern;
c) sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.

[2] Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen J. C. B. Mohr (1911) S. 9.

monarchische Staatsform wurde bei ihnen, abgesehen von den freien Städten, vorausgesetzt. Für Preußen war sie unbedingt nötig.[1]

Ferner: Die Länder beschließen über ihre Verfassung selbständig. Sie wird ihnen nicht von einer ihnen übergeordneten Gewalt gegeben, wie es der Fall sein müßte, wenn es sich um bloße unterstaatliche Verbände handelte. Auch ist den Ländern innerhalb des durch RV. Art. 17 gegebenen Rahmens für den Ausbau ihrer Verfassungen immerhin ein erheblicher Spielraum gelassen. Es steht z. B. bei ihnen, ob sie das Ein- oder Zweikammersystem wählen oder einen Staatspräsidenten mit weitgehenden selbständigen Befugnissen einsetzen wollen.

Zu 3b) Auch der Art. 18 ist gegen den Staatscharakter der Länder nicht mit ausschlaggebender Wirkung ins Feld zu führen. Bei der „Neugliederung" des Reiches werden die beteiligten Länder nicht von jeder Mitwirkung ausgeschlossen. Zunächst haben sie sich selbst schlüssig zu machen, ob sie der Neugliederung zustimmen wollen oder nicht. Im Falle des Art. 78 kann sogar eine Gebietsänderung gegen den Willen der beteiligten Länder überhaupt nicht erfolgen. Das sind Rechte, die gleichfalls mit dem Charakter bloßer unterstaatlicher Herrschaftsverbände kaum vereinbar wären.[2]

Sodann ist es nicht der Zweck des Art. 18, lebensfähige Länder in ihrem ganzen staatlichen Bestande zu vernichten. Er soll vielmehr dazu beitragen, die Länder so zu gestalten, daß sie innerhalb des Reichsverbandes zur wirtschaftlichen und kulturellen

---

[1] Jellinek S. 81. Das alles berücksichtigt wohl Giese nicht, wenn er S. 102 sagt: „Der Eingriff des Art. 17 in die Verfassungshoheit der Länder ist so stark, daß man schon hiernach einen Staatscharakter der Länder nicht mehr annehmen kann."

[2] Lukas S. 20.

Höchstleistung des deutschen Gesamtvolkes führen. Er will also gerade dem Gedanken der Gliederung des Reiches in Länder dienen. Er hat letzten Endes keine staatenvernichtende, sondern staatenbildende Tendenz. Er hat auch im wesentlichen den Charakter einer Übergangsbestimmung. Seine Bedeutung wird nach einer gewissen Zeit voraussichtlich erschöpft sein, nachdem die „Neugliederung des Reiches" — mag sie nun ausfallen, wie sie will — durchgeführt sein wird. Die Länder, die dann die Glieder des Reiches bilden, werden kaum mehr Eingriffe in ihren Gebietsbestand zu erwarten haben. Für eine Reihe von Ländern — und zu diesen gehört wohl auch Sachsen — wird Art. 18 überhaupt keine große praktische Bedeutung gewinnen. Und noch eins kommt in Betracht. Die Neugliederung des Reiches soll „unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung" erfolgen. Der Wille der Bevölkerung ist nicht nur für die Frage von Gewicht, ob die Gebietsänderung nach Art. 18 Abs. 3—5 durch ein einfaches Reichsgesetz erfolgen kann oder nicht. Er ist nach Abs. 1 auch von Bedeutung, wenn ein verfassungsänderndes Gesetz ergehen muß. Ist aber eine Gebietsänderung von dem Mehrheitswillen der Bevölkerung getragen, so wird gerade ein demokratisches Staatswesen, das der Idee dient, den Willen des Volkes zum Ausdruck zu bringen, darin kaum eine wirkliche Verletzung seines Staatscharakters erblicken müssen.[1] Zu beachten ist

[1] Man wird auch in den Fällen des Art. 18 Abs. 3—5 nicht immer sagen können, daß eine Gebietsänderung „gegen den Willen des Landes" erfolgt. Zweifellos ist dies der Fall, wenn ein Verwaltungsbezirk abgetrennt werden soll und der Landtag der Abtrennung nicht zustimmt, während die Bevölkerung des Verwaltungsbezirks selbst sie fordert. Handelt es sich aber darum, daß ein ganzes Land einem andern angegliedert oder mit einem anderen zu einem neuen vereinigt werden soll, so kommt der Wille der Gesamtbevölkerung des

schließlich noch, daß die Staatsrechtslehre auch dem alten Reiche eine gewisse Verfügungsgewalt über das Gebiet der Länder einräumte, so daß es zum mindesten zur Ermöglichung eines Friedensschlusses einseitig das Gebiet eines einzelnen Staates ganz oder teilweise abtreten konnte.[1]

Zu 3 c) Schließlich darf auch die Wirkung, die die politische Gleichstellung aller Deutschen auf den Staatscharakter der Länder hat, nicht überschätzt werden. Sie ist der folgerichtige Ausbau dessen, was die bisherige Reichsverfassung schon angebahnt hatte. So wie das gemeinsame Reichsindigenat des Art. 3 ARV. die Besonderheit der Landesangehörigkeit nicht verwischen konnte, wird das auch die neue Bestimmung nicht tun können. Die äußeren und inneren Beziehungen, die den Landesangehörigen mit seinem Lande verbinden, werden nicht dadurch wirkungslos gemacht, daß neben den Staatsangehörigen des Landes noch eine Anzahl anderer Deutscher die politischen Rechte im Lande mit ausüben.[2]

Landes in Betracht. Die Mehrheit des Volkes kann für die Neugliederung sein, obwohl der Landtag dieser nicht zustimmt. Wird der Beschluß des Landtags durch einen Volksentscheid auf Grund der Landesverfassung umgestoßen, so liegt die förmliche Zustimmung des Landes vor. Unterbleibt ein solcher Volksentscheid, ergibt aber eine Volksabstimmung auf Grund von Art. 18 RV. für die Neugliederung die erforderliche Mehrheit, so liegt zwar eine förmliche Zustimmung des Landes nicht vor, gleichwohl aber erfolgt die Neugliederung nicht gegen den Willen „des Landes."

[1] Lukas S. 9, Laband I S. 200.

[2] Zudem wird schon aus praktischen Gründen zur Ausübung der politischen Rechte immer eine gewisse Beziehung zum Lande notwendig sein. In Sachsen ist z. B. die Ausübung des Wahlrechts im wesentlichen von der Eintragung in die Wählerliste abhängig und diese Eintragung kann nur der erwirken, der in Sachsen seinen Wohnort oder wenigstens seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hat. Ein nur für wenige Tage oder Wochen bemessener oder nur gelegentlicher Aufenhalt kommt dabei nicht in Betracht (Landeswahlgesetz vom 4. September 1920 §§ 4 u. 11).

Nach alledem ergibt sich, daß die Reichsverfassung den Ländern für ihre Lebensform die Staatspersönlichkeit belassen hat; RV. Art. 78 Abs. 2 erkennt ihnen für bestimmte Zwecke auch völkerrechtliche Persönlichkeit zu. Allerdings sind sie keine souveränen Staaten in dem Sinne, daß sie die höchste, oberste Staatsgewalt verkörpern. In diesem Sinne waren indessen auch die Gliedstaaten des alten Reiches nicht souverän.

Nun erschöpft sich aber das Wesen des Staates nicht in der Form. Die Form muß Inhalt haben. Ein Gemeinwesen, das keine selbständige Lebensfähigkeit hat, keine staatlichen Machtbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgaben, ist kein Staat, selbst wenn es äußerlich dessen Form trägt. Daher muß neben die formelle die materielle Staatsbetrachtung treten.

Es ist schon dargelegt worden, daß die Wirkungssphäre der Länder zugunsten der Reichseinheit stark eingeengt worden ist. Sie sind deshalb aber noch nicht gehaltlose Gebilde geworden, sondern haben im Reichsverbande immer noch wichtige staatliche Aufgaben und Zuständigkeiten behalten. Allerdings würde das Reich, wenn es die ihm durch die Reichsverfassung gegebenen Zuständigkeiten bis zum letzten Ende ausnützen wollte — und könnte! —, den Machtgehalt der Länder nach und nach völlig ausschöpfen, so daß tatsächlich nur die leere Form zurückbliebe. Das will aber die Reichsverfassung nicht. Die staatspolitische Bedeutung der Gewaltverteilung zwischen Reich und Ländern besteht darin, daß dem Reiche die große Fülle der Zuständigkeiten gegeben ist, nicht damit es sie restlos erschöpfe und dadurch die Länder als selbständige, lebensfähige Staatskörper vernichte, sondern damit es bei seinem Ausbau keine Hemmnisse finde, die der Verwirklichung seiner eigenen Lebensnotwendigkeiten entgegenstehen, seine Einheitlichkeit und Geschlossenheit verhindern könnten. Bei aller Betonung der Reichseinheit macht es die Reichsverfassung dem Reiche zur Pflicht, die Länder — soweit nötig nach ihrer Gliederung zu wirtschaftlicher und kul-

tureller Höchstleistung — in ihrer selbständigen Lebensfähigkeit zu erhalten. Dies ergibt sich aus einer ganzen Reihe ihrer Grundsätze. Art. 8 bestimmt ausdrücklich, daß das Reich auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen hat, wenn es — wie in weitestem Umfange geschehen — Einnahmen, die bisher den Ländern zustanden, für sich in Anspruch nimmt. Es hat bei der Verwaltung der Reichsabgaben durch Reichsbehörden Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen (Art. 83). Es hat Einrichtungen zu treffen, um im Verkehre mit dem Auslande den besonderen Interessen der Länder gerecht zu werden (Art. 78). Es hat beim Bau neuer oder der Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen die Interessen der Landespolizei zu schützen (Art. 94). Es hat bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren und zu fördern (Art. 97 Abs. 3). Und ferner: die Länder wirken im Reichsrate zwar nicht entscheidend an der Bildung des Reichswillens mit, sie haben aber doch immer noch starken Einfluß auf die Reichsgesetzgebung und die Reichsverwaltung. Wenn der Reichsrat gegen ein Gesetz Einspruch erhebt, so ist das eine gewichtige Tatsache. Es wird nicht immer leicht sein, trotz der Gründe, die er geltend macht, für das Gesetz im Reichstage eine Zweidrittelmehrheit zu finden. Es wird auch dann noch keine einfache Entscheidung für den Reichspräsidenten sein, ob er trotz des Einspruchs des Reichsrats das Gesetz verkünden will oder nicht doch vorzieht, auch in diesem Falle die Entscheidung dem Volke zu überlassen. Bei Verfassungsänderungen kann der Reichsrat in jedem Falle einen Volksentscheid veranlassen. Er kann auch auf die Reichsverwaltung sehr wirksamen Einfluß ausüben. Er hat, da er gegen die Erhöhung und Neueinstellung von Ausgaben im Haushaltsplane ein Ein-

spruchsrecht hat und die Entlastung der Reichsregierung von seiner Zustimmung abhängig ist, insbesondere bei der Verwaltung der Reichsfinanzen ein wesentliches Mitbestimmungsrecht. Er soll ein ruhender Pol in der Erscheinungen Flucht sein, eine Stätte vertiefter, geistiger Arbeit, die sich im Auf und Nieder parteipolitischer Strömungen von dem festen Grunde ruhiger, ausgleichender, sachlicher Abwägung nicht wegtreiben läßt.

Es ist also der Wille der Reichsverfassung, die Länder selbständig lebensfähig zu erhalten. Unitarismus durch Föderalismus, dies ist ihr staatsrechtliches und staatspolitisches Ziel. Die beiden Begriffe sind nicht unvereinbar. Eine starke Zentralgewalt kann sehr wohl auf selbständigen Gliedgewalten aufgebaut sein. Nur darf man an die Lösung des Problems — des wichtigsten für unseren inneren staatlichen Ausbau — nicht mit der Unversöhnlichkeit theoretischer, parteipolitischer Programmpunkte — hie Unitaristen, hie Partikularisten — herangehen, sondern muß klaren, nüchternen Blicks lediglich die gegebenen Wirklichkeiten einschätzen. Dabei ergibt sich das Zweite:

Das Reich kann gar nicht die ihm gegebenen Zuständigkeiten so weit ausschöpfen, daß die Länder zu inhaltslosen Gebilden zusammenschrumpfen. Zunächst aus Gründen rein dynamischer Begrenztheit. Es ist nicht möglich, daß das Reich die sich dabei ergebende Geschäftslast bewältigen könnte. Die beste Organisation würde das nicht leisten können. Schon jetzt ist das ungeheuere Anschwellen des Reichsapparates, die „Hypertrophie" der Reichsbehörden eine große Sorge,[1] und die Erfahrungen, die bisher mit der zunehmenden Zentralisation gemacht worden sind, ermutigen nicht dazu, auf diesem

[1] Aus dem Reichsamt des Innern sind z. B. seit 1917 drei weitere Reichsministerien hervorgegangen, das Reichswirtschafts-, das Reichsarbeits- und das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Das Reichsamt des Innern hatte 1917 196 planmäßige Beamte; die vier Ministerien, die an seine Stelle getreten sind, jetzt insgesamt 883.

Wege fortzuschreiten. Es ist richtig, die Verwaltungen der einzelnen Länder müssen mit aller Rücksichtslosigkeit eingeschränkt werden. Die Armut zwingt uns dazu. Der Luxus so vieler Ministerien, wie sie jetzt noch in der Gesamtheit der deutschen Länder bestehen, entspricht nicht der Not der Zeit. Es ist aber nichts gewonnen, wenn dafür eine Vergrößerung der zentralen Reichsbehörden eingetauscht wird. Zentralisation ist durchaus nicht immer Ersparnis, häufig das Gegenteil. Gerade unsere Zeit, in der soviel von Dezentralisation und Selbstverwaltung die Rede ist, sollte dafür Verständnis haben. Zentralisation ist auch nicht identisch mit Einheit. Zu Beginn des vorigen Jahrhunderts hat sich Preußen aus seiner Ohnmacht nicht zum mindesten dadurch erhoben, daß es durch den Ausbau der Selbstverwaltung die Fülle der Kräfte zum Leben rief, die bis dahin nicht wirksam werden konnten. Es festigte dadurch sein Staatsgefüge. Und während jetzt in Deutschland ein Teil der Streitenden immer stärkere Zusammenfassung der Reichsgewalt verlangt, geht Frankreich zur gleichen Zeit daran, in die erstarrte Masse seines Staatskörpers durch das „Regionalsystem" Leben und Bewegung zu bringen. Deutschland braucht in diesem Sinne keine schlummernden Kräfte zu wecken. Sie sind da, drängen nach Betätigung und verlangen nur danach, nicht lahmgelegt, nicht ertötet zu werden. Die Fülle bodenständiger Kultur und Wirtschaftskraft, die in den deutschen Ländern ruht, die Werte, die die verschiedenen deutschen Stammeseigenschaften und Stammesfähigkeiten darstellen, dürfen nicht verkümmern, wenn nicht das Reich selbst schwersten Schaden leiden soll. Kein Gemeinwesen kann die Ergebnisse langen geschichtlichen Werdens ungestraft mißachten. Das deutsche Volk wird in seiner Armut der Pflege kultureller Güter nur noch wenig Mittel opfern können; um so notwendiger ist es, wenigstens die Stätten zu erhalten, die sie in den einzelnen Ländern schon hat. Der Wiederaufbau Deutschlands ist nur möglich, wenn alle seine wirtschaftlichen und natürlichen Kräfte aufs feinste aus-

gebildet und ausgewertet werden. Das ist aber einer überspannten zentralen Leitung nicht möglich. Sie wird die örtlichen Verhältnisse, die individuellen Bedürfnisse und Notwendigkeiten niemals völlig überblicken und richtig einschätzen können. Nur eine verständnisvolle, auf lückenloser Sachkenntnis beruhende örtliche Leitung wird dazu befähigt sein. Gerade für Sachsen ist eine solche verständnisvolle Berücksichtigung seiner individuellen Verhältnisse eine Lebensnotwendigkeit. Die Dichte seiner Bevölkerung und der Umfang und die Eigenart seiner Industrie führen dazu, daß es Zeiten der Not schwerer empfindet, als die meisten andern deutschen Landesteile. Kaum in einem zweiten Land hat die Bevölkerung im Kriege so gelitten, als in Sachsen. Kaum ein zweites Land leidet noch heute so an den Nachwirkungen. Die ungeheuere Zahl seiner Arbeitslosen — nach dem Stande vom 15. November 1920 über 26% der Arbeitslosen ganz Deutschlands — sagt alles.

Die Aufgaben, die die deutschen Länder im Reichsverband zu erfüllen haben, liegen damit klar zutage. Es sind Aufgaben, die der Form des Staates immer noch bedeutungsvollen Inhalt geben. Die Erkenntnis realpolitischer Lebensbedingungen zwingt dazu, den Ländern zur Erfüllung dieser Aufgaben die nötige innere Freiheit zu belassen. Sie brauchen dafür ein starkes selbständiges Eigenleben und eigene staatliche Autorität. Auch die finanziellen Mittel muß ihnen das Reich, nachdem es fast sämtliche Einnahmequellen an sich genommen hat, nach dem Können seiner eigenen Notlage gewähren. Die Reichsfreudigkeit muß leiden, wenn die Länder sich im Reichsverbande nicht geschützt und gefördert sehen. Nur wenn die Länder gedeihen, kann das Reich gedeihen. Es ist ein gegenseitiges Tragen und Getragenwerden, ein gegenseitiges Nehmen und Geben, ein Austausch lebendiger Kräfte. Jede einseitige Überspannung der Zentralisation weckt zentrifugale Kräfte, weckt den Partikularismus. Es liegt im Wesen aller menschlichen Dinge, daß es bei der Ausgestaltung des Verhältnisses

zwischen Land und Reich nicht an Reibungen fehlen wird. Das Wohl und Wehe des Reiches wird schließlich immer den Ausschlag geben müssen. Seinen realen Interessen haben sich die Länder unterzuordnen.

Es wird heute häufig die Auffassung vertreten, daß die Frage nach dem Staatscharakter der deutschen Länder ohne große praktische Bedeutung sei, und daß man den Streit darüber ruhig den Juristen überlassen könne. Diese Ansicht erfaßt nicht die volle Bedeutung der Sache. Zunächst ist Jellinek S. 80 zuzustimmen, daß die Frage gedanklich wichtig ist für jeden, der Interesse an der Gestaltung des Reiches hat. Auch eine gewisse praktisch-staatsrechtliche Bedeutung ist ihr nicht abzusprechen.[1] Sie ist aber, und das ist die Hauptsache, zweifellos von großer staatspolitischer Wichtigkeit. Es ist geradezu zum Schlagwort geworden, die Länder als bloße „höhere Kommunalverbände" zu bezeichnen. Man verbindet damit eine gewisse Geringschätzung ihrer Bedeutung. Nun ist ein ausgeprägtes Staatsbewußtsein nicht die starke Seite des Deutschen. Er ist zwar geneigt — man möchte sagen, dazu erzogen — vom Staate alles zu verlangen, wenn er ihn braucht, und ihn für jedes Mißlingen verantwortlich zu machen. Er hat aber vielfach nicht die richtige Würdigung des großen, sittlichen Gehalts der Staatsidee, nicht die tiefen, inneren Beziehungen zur Volksgemeinschaft, die alle Glieder zum großen Ganzen eint und sie alle trägt. Daher die innere Zerklüftung unseres Volkes, daher die erstaunliche politische Unreife eines großen Teiles unserer Volksgenossen und die immer wieder von neuem überraschende politische Gleichgültigkeit. Wie aber soll dem Einzelnen Anteil an seiner engeren Volksgemeinschaft abgewonnen, wie soll ihm Neigung eingeflößt werden, in ihr Wesen und ihre Bedeutung einzudringen, ihre Zwecke, Mittel

[1] Wofür Jellinek S. 80 und Wenzel in der Festgabe der Bonner juristischen Fakultät für Bergbohm 1919 Beispiele anführen.

und Schranken zu erkennen und in ihr als dienendes Glied aufzugehen, wenn er immer und immer wieder — und zwar nicht nur von Unverantwortlichen — verkünden hört: „Unsere engere Volksgemeinschaft hat ja überhaupt nichts mehr zu bedeuten, wir sind höchstens noch ein besserer Kommunalverband." Dies kann nur die politische Gleichgültigkeit steigern, die Neigung, abseits zu stehen, bestärken und das Staatsbewußtsein schwächen.

Warum also die Länder geringer machen, als sie es nach der Reichsverfassung sind? Nötiger denn je brauchen wir ein festes Staatsgefüge und eine anerkannte Staatsautorität.

Es ist aus diesen Gründen richtig und wichtig, bei aller Betonung der Reichseinheit an dem Staatscharakter der Länder festzuhalten. Auch die Sächsische Volkskammer und ihr Verfassungsausschuß haben sich bei den Beratungen über die Verfassung bewußt auf diesen Standpunkt gestellt (zu vgl. StenB. XI 4; XVII 2, 3; AusschB. S. 3). Wäre eine andere Auffassung über die staatsrechtliche Bedeutung der Länder zutreffend, so wäre es ein Widersinn gewesen, eine Verfassung „für den Freistaat Sachsen" zu schaffen.

II.

Überblick über das sächsische Verfassungswerk.

§ 9. Vorgeschichte.

Nach den Vorgängen des 9. November 1918 nahm am 10. November der „Vereinigte revolutionäre Arbeiter- und Soldatenrat" die Machtmittel des sächsischen Staates an sich und verkündete die Republik. Am 13. November verzichtete der König auf den Thron, und am 15. November bildeten die Volksbeauftragten der Arbeiter- und Soldatenräte von Dresden, Chemnitz und Leipzig eine neue Regierung. Diese setzte sich aus sechs Volksbeauftragten

zusammen, von denen drei den Sozialdemokraten, drei den Unabhängigen angehörten. An der Führung der Staatsgeschäfte hatten außerdem die Arbeiter- und Soldatenräte Anteil, zunächst durch den provisorischen Vollzugsausschuß, dann durch den Landesrat. Die Volksbeauftragten erließen unter dem 16. November 1918 als „Gesamtministerium" die „Bekanntmachung über die Fortführung der Dienstgeschäfte" (GVBl. S. 362). Diese erklärte, daß die bestehende Behördenorganisation mit ihrer Zuständigkeitsabgrenzung aufrechterhalten bleibe, gab den Arbeiter- und Soldatenräten Kontrollrechte gegenüber den Verwaltungsbehörden und forderte alle Behörden und Beamten auf, ihre amtliche Tätigkeit zur Aufrechterhaltung geordneter Verhältnisse weiterzuführen (abgedruckt Anhang Anlage 1, S. 160). Am 18. November 1918 richtete das Gesamtministerium den Aufruf: „An das sächsische Volk!" (GVBl. S. 364). (Abgedruckt Anhang Anlage 2, S. 161.)

Auch in Sachsen traten Bestrebungen zutage, die nach einer Rätediktatur verlangten. Ihnen gegenüber setzte sich aber der Wille durch, die weitere Ordnung der Dinge der Entscheidung des Volkes zu übertragen. So konnte das Gesamtministerium unter dem 27. Dezember 1918 durch die „Verordnung über die Wahlen zur Volkskammer der Republik Sachsen (Landeswahlgesetz)" — GVBl. S. 408) — die Wahl zu einer „als vorläufige Vertretung des gesamten Volkes der Republik Sachsen" zu bildenden Volkskammer auf den 2. Februar 1919 ausschreiben. Das nach dem allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechte und dem Verhältniswahl-System des Reichswahlgesetzes vom 30. November 1918 gewählte Parlament von 96 Abgeordneten trat mit 42 Sozialdemokraten, 22 Demokraten, 15 Unabhängigen, 13 Deutschnationalen und 4 Mitgliedern der Deutschen Volkspartei am 25. Februar 1919 zusammen. Es beschloß als erstes Gesetz am 28. Februar 1919 „das Vorläufige Grundgesetz für den Freistaat Sachsen" (abgedruckt mit der dazu gefaßten Resolution Anhang Anlagen 3

und 4, S. 164ff.). Damit war das Verfassungsleben des sächsischen Staates wieder auf eine Rechtsgrundlage gestellt. Die wesentlichen Gedanken des Vorläufigen Grundgesetzes sind die folgenden:

Die Volkskammer bildet den Mittelpunkt der staatlichen Organisation. Sie übt die gesetzgebende Gewalt aus, überwacht die Durchführung der Gesetze, stellt den Haushaltsplan fest, kann Untersuchungsausschüsse einsetzen und verlangen, daß die Minister zu den Sitzungen der Volkskammer oder ihrer Ausschüsse erscheinen und Auskünfte erteilen. Die Leitung der Staatsverwaltung liegt in den Händen des Gesamtministeriums, das aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern besteht. Der Ministerpräsident wird von der Volkskammer gewählt. Er beruft die Minister, vertritt den Staat nach außen und ist für die Politik des Gesamtministeriums verantwortlich. Von den übrigen Ministern trägt jeder für die Leitung seines Geschäftszweigs die Verantwortung. Ministerpräsident und Minister bedürfen des Vertrauens der Volkskammer. Diese kann durch ausdrücklichen Beschluß den Rücktritt des Ministerpräsidenten und die Entlassung einzelner Minister fordern. Das Gesamtministerium kann über Gesetze, die von der Volkskammer beschlossen sind, binnen eines Monats die Volksabstimmung herbeiführen.

Als Ergänzung zum Vorläufigen Grundgesetz erging unter dem 30. Juni 1919 das „Gesetz über Ersetzung der alten Gewalten durch die neuen in den bisherigen sächsischen Gesetzen und Verordnungen" (GVBl. S. 130). (Abgedruckt Anhang Anlage 5, S. 168.)

§ 10. Der Regierungsentwurf.

Das Vorläufige Grundgesetz hat die Aufgabe erfüllt, den Staat in seine neue Lebensform überzuleiten. Nachdem die Reichsverfassung vom 11. August 1919 den organisatorischen Aufbau des Reiches bestimmt hatte, erwuchs der Regierung die weitere Aufgabe, der Volkskammer den Entwurf einer endgültigen Verfassung vor-

zulegen. Sie tat dies unter dem 19. April 1920 (Nr. 64 der Vorlagen der Volkskammer).

Das neue Verfassungswerk bot nicht allzuviel Raum für schöpferische Gestaltung. Die politischen Ideen, die nach der Revolution der Staatsentwicklung die Richtung gaben, drängten nach weiterer verfassungsmäßiger Verwirklichung. Die Reichsverfassung setzte Schranken und machte durch die Fülle ihres Inhaltes für viele Gebiete eine besondere landesrechtliche Regelung überflüssig. Die Vorbilder der in Baden, Bayern, Württemberg und Hessen verabschiedeten Verfassungen konnten nicht außer acht gelassen werden. Das Vorläufige Grundgesetz hatte Erfahrungen gebracht, die Verwertung verdienten.

In gesetzestechnischer Hinsicht ist der Entwurf im Aufbau der einzelnen Bestimmungen und in der Terminologie möglichst eng an die Reichsverfassung angeschlossen worden. Die Begründung sagt dazu Vorlage 64 S. 10:

„Eine solche Anpassung trägt am besten der Eingliederung des Landes in das Reich Rechnung und ist dem Verständnis für die Verfassungsbestimmungen und der Entwicklung eines allgemeinen deutschen Staatsrechts förderlich. Andererseits hat diese Anpassung zur Folge, daß der Entwurf Bestimmungen über alle Angelegenheiten vermissen läßt, die, wie z. B. die Rechtspflege und das Wirtschaftsleben, für die Länder bereits durch die Reichsverfassung grundsätzlich geordnet worden sind."[1]

Es ist von dem Entwurfe auch alles ferngehalten worden, was streng genommen nicht in ein Staatsgrundgesetz gehört, sondern der einfachen Gesetzgebung überlassen werden kann. Denn eine Verfassung „hat nur den Aufbau und die Lebensform des Staates zu bestimmen. Je strenger sie sich in diesen Grenzen hält, um so besser wird sie ihren Zwecken dienen" (Begründung S. 10, 11).

---

[1] An diesem Grundsatze ist auch weiter festgehalten worden. Es sind daher z. B. die Minderheitsanträge der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei, nach Art. 33 zwei Artikel über die Rechte der Beamten und die Unabhängigkeit der Richter einzuschieben (AusschB. S. 43), abgelehnt worden (zu vgl. auch Berichterstatter Dr. Wulffen, Vhdl. S. 4813 A; Abg. Lipinski S. 4821 B/C).

Der Entwurf hat die Öffentlichkeit nur in verhältnismäßig geringem Maße beschäftigt. Die Mehrzahl der Besprechungen, die er in der Presse erfuhr, werteten ihn lediglich im Rahmen der politischen Tagesliteratur. Eine größere Bedeutung konnten die Aufsätze von Dr. W. Schelcher in den Dresdner Nachrichten vom 21. Mai 1920 Nr. 167 u. 168 beanspruchen, der schon zu dem Vorläufigen Grundgesetz in seiner Schrift „Parlamentarismus und Demokratie", Leipzig 1919, Roßberg'sche Verlagsbuchhandlung, S. 44 ff. wissenschaftlich Stellung genommen hatte.

Es kann darauf verzichtet werden, den Regierungsentwurf hier näher zu skizzieren. Er führt die organisatorischen Gedanken des Vorläufigen Grundgesetzes fort, ist in seinem thematischen Aufbau völlig unverändert geblieben und hat auch im übrigen in den langen Beratungen des Verfassungsausschusses der Zahl nach verhältnismäßig wenig Änderungen erfahren.[1] Die meisten dieser Änderungen werden bei den einzelnen Artikeln erwähnt werden. Dieser Überblick soll sich nur auf einige der wichtigsten erstrecken und außerdem aus dem Gang der Beratungen einige Punkte berühren, die politisch und entwicklungsgeschichtlich von besonderem Interesse sind.[2]

---

[1] Eine vergleichende Gegenüberstellung des Regierungsentwurfs und der Fassungen, die sich aus der ersten und der zweiten Lesung des Verfassungsausschusses ergeben haben, gibt der AusschB. Nr. 834 S. 46 ff.

[2] Über den äußeren Gang der Beratungen in der Volkskammer ist zu vermerken:

Die Vorlage Nr. 64 kam am 12. Mai 1920 zur ersten Verhandlung (Vhdl. S. 3655). Sie wurde einem Sonderausschusse überwiesen, in den die Volkskammer wählte:

von der Sozialdemokratischen Fraktion
die Abg. Arzt, Eggert, Krause (Chemnitz), Sindermann, Nitzsche (Dresden), Frau Wagner und Winkler;

von der Fraktion der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei
die Abg. Lipinski, Liebmann und Müller;

von der Deutschen Demokratischen Fraktion
die Abg. Dr. Dietel, Koch, Dr. Menke-Glückert und Dr. Wulffen;

von der Deutschnationalen Fraktion
die Abg. Beutler, Dr. Engelmann und Dr. Wagner und

§ 11. Das Wichtigste aus den Beratungen im Ausschusse und in der Volkskammer.

I. Das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung.

Im Regierungsentwurf fällt in organisatorischer Hinsicht vor allem der Versuch auf, unter Wahrung des demokratischen und parlamentarischen Prinzips der Regierung

---

von der Fraktion der Deutschen Volkspartei
Abg. Blüher.

Der Sonderausschuß — Verfassungsausschuß — wählte zum ersten Vorsitzenden Sindermann, zum stellvertretenden Vorsitzenden Dr. Dietel, zum Schriftführer Dr. Engelmann, zum ersten Berichterstatter Dr. Wulffen, zum zweiten Beutler, zum dritten Nitzsche. Der Abgeordnete Sindermann konnte nur bis zur 3. Sitzung den Vorsitz führen, dann erkrankte er und wurde bis zur 12. Sitzung durch den stellvertretenden Vorsitzenden Dr. Dietel vertreten. Da ihm seine Gesundheit nicht erlaubte, den Vorsitz wieder zu übernehmen, wurde an seiner Stelle in der 12. Sitzung der Abgeordnete Winkler zum ersten Vorsitzenden gewählt. Als Regierungsvertreter nahmen an den Beratungen des Ausschusses und der Volkskammer teil: der Ministerialdirektor Dr. Schulze, der für die Vertretung der Regierung die Führung hatte, und Ministerialrat Dr. Woelker für die Staatskanzlei, Ministerialrat Dr. Weise für das Justizministerium, außerdem für die Beratungen über Finanzfragen der Ministerialdirektor Dr. Hedrich, über Kultusfragen der Ministerialrat v. Zimmermann und für die Frage der Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Sonderrechte (Art. 45 und 46 des Entwurfs) Legationsrat von der Decken. Vorübergehend wohnten auch Ministerpräsident Buck und Finanzminister Dr. Reinhold den Verhandlungen bei. Der Verfassungsausschuß erledigte die erste Lesung der Vorlage in 14 Sitzungen, die zweite Lesung in 5 Sitzungen. Er legte seinen Bericht am 20. Oktober 1920 der Volkskammer vor (Nr. 834). Am 26. Oktober 1920 fand die Schlußberatung im Plenum statt, die nach 5½ stündiger Sitzung zur einstimmigen Annahme der Verfassung führte. Die Verfassung ist im Sächsischen Gesetzblatt (26. Stück des Gesetz- und Verordnungsblattes vom Jahre 1920) S. 445 mit dem Datum vom 1. November 1920 veröffentlicht worden.

Über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses sind vom Regierungsrat Brauße stenographische Niederschriften aufgenommen worden. Der Verfassungsausschuß hat in seiner letzten Sitzung beschlossen, daß diese Niederschriften nicht als vertraulich anzusehen seien und daß von ihnen jeder Gebrauch gemacht werden könne (StenB. XXIII 2).

gegenüber dem Parlamente ein gewisses Gegengewicht zu geben. Zwar brachte der Entwurf die zentrale Stellung des Landtags schärfer zum Ausdruck als das Vorläufige Grundgesetz. Denn während dieses die Kontrollrechte des Parlaments über die „Exekutive" im § 1 in die Worte faßte: „und überwacht die Durchführung der Gesetze", überträgt Art. 4 des Entwurfs dem Landtag die Aufgabe „die gesamte Politik und Verwaltung des Staates zu überwachen". Zwar schrieb auch der Entwurf selbstverständlich dem Landtage die Ernennung des Ministerpräsidenten zu und machte die Mitglieder der Regierung vom Vertrauen des Landtags abhängig, er gab aber der Regierung Befugnisse, die der unbeschränkten Herrschaft des Parlaments gewisse Schranken setzen sollte. Von diesen Befugnissen ist lediglich das in Art. 36, jetzt Art. 35, ungeschmälert erhalten geblieben, daß das Gesamtministerium dem Landtage ein Gesetz zur nochmaligen Beschlußfassung zurückgeben kann, wenn es Bedenken trägt, das Gesetz auszufertigen und zu verkünden.

Die andern beiden Bestimmungen waren

Art. 9 Abs. 1: „Das Gesamtministerium (im Entwurfe Staatsministerium genannt) kann den Landtag auflösen" und

Art. 38 Abs. 4: „Der Landtag kann im Entwurf des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Staatsministeriums Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen."

Die Begründung führte dazu im allgemeinen aus (Vorlage Nr. 64 S. 14):

„Oberster Grundsatz eines demokratischen Staates ist die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Landtags. Im einzelnen muß die Ausgestaltung des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung aufs sorgfältigste abgewogen werden, wenn die Verfassung eine stete, gleichmäßige Fortentwicklung des Staatswesens gewährleisten soll. Wenn auch die Regierung das Vertrauen der Volksvertretung besitzen muß, so darf sie doch nicht zu einer bloßen Vollstreckerin fremden Willens herabgedrückt werden. Sie muß von dem Gefühle eigener Verantwortlichkeit getragen sein, denn auch sie übt wie der Landtag die ihr anvertraute Staatsgewalt im Namen des Volkes aus. Jede Regierung bedarf bestimmter Vollmachten,

um ihre Aufgaben erfüllen, den Staatsnotwendigkeiten gerecht werden zu können. Die Verfassung kann ihr diese Vollmachten ohne Verkümmerung demokratischer Grundsätze geben, da der Landtag sofort jede Regierung beseitigen kann, die nach seiner Auffassung die Vollmachten mißbraucht. Auf diesen Erwägungen beruhen insbesondere Artikel 9, 36 u. 38 Abs. 4 des Entwurfs."

Außerdem zu Art. 9 (S. 13):

„Es liegt in der Natur der Dinge, daß die Regierung nur im äußersten Falle von dem Rechte, den Landtag aufzulösen, Gebrauch machen wird. Sie wirft dabei ihr eigenes Schicksal mit in die Wagschale, da nach Art. 26 nach jeder Neuwahl des Landtages das Staatsministerium neu zu bilden ist. Immerhin sind Konflikte denkbar, die durch das Mittel der Auflösung aufs schnellste und glatteste entschieden werden. Durch die Auflösung wird ebenso wie beim Volksentscheid das Volk, die Quelle der Staatsgewalt im neuen Staatswesen, selbst als Richter angerufen; durch die Neuwahlen wird es zum Ausdruck bringen, welche Stellung es zu dem Konflikte einnimmt."

Und zu Art. 38 Abs. 4 (S. 17):

„Es wird in Zukunft eine schwierige Aufgabe sein, den Haushaltsplan ins Gleichgewicht zu bringen. Die Höhe der Einnahmen wird vorwiegend von den Überweisungen abhängig sein, die das Land anteilweise vom Reiche erhält. Daher soll die Regierung nicht zu Ausgaben genötigt werden können, zu denen sie nicht ermächtigt sein will. Die gegenwärtige Regierung glaubt, daß durch diese Vorschrift, die dem Art. 85 Abs. 4 RV. entlehnt ist, allen Rücksichten auf die Finanzlage Genüge geschehen kann, und deshalb auch die Einschaltung eines Finanzrats, wie ihn der preußische Verfassungsentwurf in §§ 50 ff. vorsieht, nicht erforderlich ist."

Die beiden Bestimmungen fanden schon in der ersten Beratung die entschiedenste Ablehnung der Vertreter der Mehrheitssozialdemokratie und der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei. Es erklärten der Abg. Castan (Soz.), Vhdl. S. 3660 B:

Wenn Organ der Volkssouveränität der Landtag ist, so ist zu fordern, daß seine Existenz nur von zwei Faktoren abhängig sein darf, einmal vom Volkswillen und dann von seinem eigenen. Klipp und klar muß in allen Bestimmungen zum Ausdruck kommen, daß die Existenz des Parlaments unabhängig vom Willen des Ministeriums, abhängig lediglich von seinem eigenen Willen und dem des Volkes sein muß. Auch in Finanzfragen darf letzten Endes niemand entscheiden als diese beiden Faktoren: der Landtag und das Volk.

Der Abg. Lipinski (U. S. P.), Vhdl. S. 3673:

Der Gedanke, daß die Gesetzgebung vom Volke ausgeht, daß sie ausgeübt wird vom Landtage, daß aber die Regierung Vollzugsorgan der gesetzgebenden Körperschaft ist, wird nicht folgerichtig durchgeführt. Der Regierung sind Rechte zugeteilt worden, die nur restlos der Volkskammer zustehen. Sie beansprucht einen Teil Rechte, für die ein Rechtsanspruch nicht besteht.

Der Haltung der beiden sozialdemokratischen Parteien schloß sich bei den Beratungen im Ausschuß auch die Demokratische Partei an (StenB. V 26 ff.).

Die Bestimmung in Art. 9 wurde auch hier als unerträglich mit der parlamentarischen Demokratie erachtet. Abg. Nitzsche (Soz.), S. 27:

Der Grundsatz, daß die Regierung kurzerhand den Landtag auflösen kann, verträgt sich nicht mit dem demokratischen Gedanken und der parlamentarischen Regierung.

Abg. Dr. Menke-Glückert (Dem.), S. 29:

Die Volkskammerauflösung kann nur von der Volkskammer selbst beschlossen werden oder es wird vom Volke heraus das Verlangen auf Auflösung gestellt.

Abg. Eggert (Soz.), S. 31:

Der Fall, daß das Staatsministerium die Volkskammer auflöst, kann bei der jetzigen ganzen Konstruktion gar nicht eintreten.

Auch der Berichterstatter Dr. Wulffen trat dieser Auffassung bei, schlug aber vor, daß dem Gesamtministerium das Recht eingeräumt werde, einen Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob der Landtag aufgelöst werden solle.

Der Abg. Blüher (D. Vp.), S. 30, gab zwar dem Berichterstatter zu, daß sein Vorschlag vom demokratischen Standpunkte aus architektonisch der richtige sei, machte aber vor allem den praktischen Standpunkt geltend, daß die zweimalige Abstimmung über dieselbe Frage, erst die Auflösung durch Volksentscheid, dann die Neuwahl, auf eine große Abstimmungsmüdigkeit stoßen würde.

Die erste Lesung im Verfassungsausschuß endete damit, daß Art. 9 Abs. 1 gestrichen wurde. Es wurde dem Gesamtministerium auch nicht das Recht eingeräumt, von

sich aus einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtags herbeizuführen. Ein Volksentscheid sollte vielmehr nur durch ein Volksbegehren veranlaßt werden können, das neu in die Verfassung eingefügt wurde.

In der zweiten Lesung stellte der Vertreter der Deutschen Volkspartei den Antrag, den gestrichenen Absatz 1 wieder einzufügen.

Inzwischen hatte das Gesamtministerium nochmals zu der Frage Stellung genommen. In seinem Auftrage führte Ministerialdirektor Dr. Schulze in der 19. Sitzung aus (StenB. XIX 12):

Das Ministerium hat einige grundsätzliche Beschlüsse zur Verfassungsfrage gefaßt, die ich dem Ausschuß mitzuteilen habe. Bezüglich der Frage der Auflösung des Landtags hat mich das Gesamtministerium beauftragt, für die Wiederherstellung der Vorlage einzutreten. In Art. 2 ist gesagt, daß die Staatsgewalt durch drei Faktoren ausgeübt wird: durch das Volk, den Landtag und die Behörden. Das Gesamtministerium ist die oberste Staatsbehörde und in seiner Existenz vom Vertrauen des Landtags abhängig. Das darf aber nach Auffassung des Gesamtministeriums nicht dazu führen, daß die Regierung bei jeder ihrer Maßnahmen vollständig vom Landtag abhängig ist. Die Regierung hat eine verfassungsmäßig eigene Regierungsgewalt, deren Umkreis durch die Verfassung bestimmt wird. Man kann auch nicht behaupten, daß, wenn die Verfassung der Regierung dieses oder jenes selbständige Recht gibt, das gegen die parlamentarischen oder demokratischen Grundsätze wäre, denn die Regierung ist ja eben in ihrer Existenz vom Parlament abhängig, und wenn sie von den ihr zustehenden Befugnissen einen Gebrauch macht, der dem Landtage nicht zusagt, dann kann ja der Regierung das Vertrauen entzogen werden. Die Regierung wirft, wenn sie den Landtag auflöst, ihr Schicksal in die Wagschale, denn nach den Neuwahlen wird die Regierung neu gebildet. Daß also ein Mißbrauch mit diesem Rechte getrieben werden könnte, ist völlig ausgeschlossen. Die Entwicklung aller Demokratien hat dazu geführt, daß man erkannt hat, daß das Staatswohl nur bei einer starken Regierung gedeiht. Deshalb ist dringend davor zu warnen, die Regierung wegen demokratischer Prinzipien weiter zu schwächen, als es unbedingt notwendig ist.

Der Antrag Blüher wurde abgelehnt. Es wurde aber auf dringendes Ersuchen des Regierungsvertreters nunmehr dem Gesamtministerium wenigstens das Recht zu-

gestanden, einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtags herbeizuführen.

Die Vertreter der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei brachten für die zweite Lesung im Plenum den Antrag auf Wiederherstellung des Art. 9 Abs. 1 wieder als Minderheitsantrag ein. Der Abg. Blüher begründete ihn (Vhdlg. S. 4828 C). Der Antrag wurde auch im Plenum abgelehnt.

Die Beratung über Art. 38 Abs. 4 des Entwurfs hatte ein ähnliches Schicksal. Der Berichterstatter Dr. Wulffen (Dem.) erklärte in der ersten Beratung des Verfassungsausschusses (StenB. XIII 15):

Wenn dem Landtag die Möglichkeit abgeschnitten wird, die Mittel zu bewilligen, so kann ihm das Gesamtministerium gewisse Aufgaben überhaupt ganz entziehen.

Der Ministerialdirektor Dr. Hedrich trat vom Standpunkt des Finanzministeriums für den Regierungsentwurf ein. Ebenso war der Abg. Blüher (D. Vp.) für eine Stärkung der Regierung gegenüber einer allzu großen Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments. „Es kommt nicht darauf an, hier ein schönes Gebäude aufzuführen, sondern den realen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und den Staatsbedürfnissen gerecht zu werden" (StenB. XIII 15).

Auch der Ministerialdirektor Dr. Schulze setzte sich für die Fassung des Regierungsentwurfes ein:

Alle theoretischen Ausführungen über die Souveränität des Parlaments haben keinen Zweck, soweit das Land nicht mehr souverän ist. Wir können unsere Einnahmen nicht mehr nach den Bedürfnissen regulieren, sondern müssen uns nach dem einrichten, was uns zugewiesen ist. Infolgedessen kann ich keine Einschränkung der demokratischen Grundsätze durch Art. 38 Abs. 4 sehen. (StenB. XIII 21.)

Abg. Wagner (D.-Nat. Vp.) wies darauf hin, daß der Landtag der Regierung, die doch mit seiner Zustimmung ihr Amt führe, sehr wohl einen Teil seiner Befugnisse übertragen könne. Er handle dabei doch auch nur aus eigener Machtvollkommenheit und übertrage nur einen Teil seiner Macht aus wohlerwogenen Gründen (StenB. XIII 13.)

Der Berichterstatter Dr. Wulffen (Dem.) brachte in Anregung, an Stelle der Bestimmung des Entwurfs nach dem Vorbilde Bayerns eine Vorschrift aufzunehmen, daß die Beschlüsse des Landtags, durch welche die Ausgaben des Haushaltsplans erhöht oder neue Ausgaben eingestellt werden, auf Antrag des Gesamtministeriums zu wiederholen sind. Dieser Mittelweg fand Annahme, man konnte sich aber nicht entschließen, wie es die bayrische Verfassung tut, für den erneuten Beschluß eine Mehrheit von mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder zu fordern (StenB. XIII 15, 22).

Die Vertreter der Deutschen Volkspartei und der Deutschnationalen Volkspartei brachten für die zweite Lesung im Plenum hierzu einen Minderheitsantrag ein (AusschB. S. 45), daß das Gesamtministerium, bevor es die wiederholte Beratung vom Landtag fordere, einen Finanzrat zu hören habe, der aus hervorragenden Kennern des Finanzwesens zusammengesetzt sei, und daß der Wiederholungsbeschluß des Landtags zu seiner Gültigkeit der Zustimmung von zwei Dritteln der Anwesenden bedürfe. Der Abg. Blüher (D. Vp.) begründete den Antrag (Vhdl. S. 4853) und führte dabei aus, er denke sich den Finanzrat nicht als größeres Kollegium, sondern durch etwa sechs hervorragende Männer aus Bankkreisen und der Industrie gebildet. Der Antrag wurde abgelehnt, auch soweit er die Zweidrittelmehrheit forderte, obwohl der Finanzminister sich persönlich für diese einsetzte und auch die demokratische Fraktion ihr zustimmte (zu vgl. Art. 43). Die Einrichtung des Finanzrats fand auch seitens der Regierung keine Unterstützung.

Durch diese Beschlüsse ist das Gegengewicht, das der Regierungsentwurf der Regierung gegenüber dem Landtag geben wollte, wesentlich vermindert worden. Hält die Regierung im Interesse des Landes die Auflösung des Landtages für erforderlich, so kann sie dies nach Art. 9 nur durch einen Volksentscheid erreichen. Gegenüber Beschlüssen, durch welche die Ausgaben des Haushaltsplans erhöht oder neue Ausgaben

eingestellt werden sollen, hat sie nach Art. 43 jetzt nur dasselbe Recht, wie es ihr nach Art. 35 zusteht, wenn sie gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Bedenken hegt.

Die Stellung, die die Parteien zu den beiden behandelten Fragen einnahmen, ist bezeichnend dafür, wie sie das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung auffassen. Die Vertreter der beiden sozialdemokratischen Parteien und im wesentlichen auch die demokratische Partei erblickten in der Regierung lediglich „den Vollzugsausschuß" des Landtags, wie namentlich in den Beratungen des Verfassungsausschusses oft zum Ausdruck gekommen ist (zu vgl. z. B. StenB. VI 6; XI 18). Bei den Schlußberatungen sprachen die Vertreter der sozialdemokratischen Parteien ihre besondere Befriedigung über die erzielten Änderungen aus.

Abg. Nitzsche [Soz.] (Vhdl. S. 4815 D):

Ich glaube, man sagt nicht zu viel, wenn man der Meinung Ausdruck gibt, daß eine Verfassung kaum in weitgehendem Sinne demokratischer gestaltet werden kann, als es bei dem vorliegenden Entwurf der Fall ist. Ich meine, gerade die entschiedene Demokratie, die weitgehende demokratische Grundlage in dem vorliegenden Entwurf, wie er vom Verfassungsausschuß verabschiedet worden ist, ist auf den maßgebenden sozialistischen Einfluß bei der Beratung im Verfassungsausschuß zurückzuführen . . . Schließlich erinnere ich daran, daß das Selbstbestimmungsrecht auch der Volksvertretung in einer Weise gesichert worden ist, wie es wohl beinahe einzig dasteht. Man hat der Regierung das Recht genommen, was sie zunächst wollte nach dem ursprünglichen Verfassungsentwurf, den Landtag aufzulösen. Auch in anderer Beziehung sind ja die Rechte der Regierung wesentlich beschnitten worden.

Abg. Lipinski [U. S. P.] (S. 4819 D):

In der ganzen Verfassung ist sehr scharf herausgearbeitet worden, daß die Regierung das Vollzugsorgan des Landtages als der gesetzgebenden Körperschaften ist und daß auch die Grenze zwischen Vollzugsorgan und Gesetzgeber sehr scharf gezogen worden ist.

Dagegen der Abg. Blüher [D. Vp.] (S. 4828 D; 4829 A):

Aus der Erfahrung der Geschichte hätte man lernen sollen, daß die Souveränität des Parlaments nicht das letzte Ziel sein darf; namentlich wenn Sie die Geschichte der großen französischen Revolution von 1789 durchstudieren, finden Sie immer

wieder, daß die Unordnung im Staatsleben, die Verlotterung des Wirtschaftslebens, der Niedergang der Finanzen letzten Endes darauf zurückgeführt wird, daß es an einer starken Regierung fehlte. Und was war schließlich der Ausgang der französischen Revolution? Es war die Einführung der Militärdiktatur als desjenigen Mittels, das schließlich helfen mußte, um eine starke Regierung herbeizuführen. Wer diese Entwicklung in der Geschichte sieht, wird immer bestrebt sein, einen derartigen Ausgang zu vermeiden, und von vornherein darauf bedacht sein, die Regierung mit denjenigen Machtmitteln auszustatten, die eine starke Exekutive braucht. In der heutigen Zeit, wo wir immer darüber klagen, daß uns die Exekutive fehlt, hätte es gerade unsere Aufgabe sein müssen, die Befugnisse der Regierung in der Verfassung so herauszuarbeiten, daß sie eine innere und eine äußere Stärke besäße. Das ist aber in der Verfassung nicht geschehen, und das ist der größte Fehler dieser Verfassung. Das ist auch das erheblich sachliche Bedenken, das dem Verfassungswerke anhaftet.

Es ist für die Geschichte des Parlamentarismus vielleicht nicht ohne Interesse, daß entgegen der Stellungnahme der Regierung die Schwächung der Regierungsgewalt ausschlaggebend von der Sozialdemokratischen Partei herbeigeführt worden ist, der die Mehrheit der Mitglieder des Regierungs-Kollegiums angehörte. Wer die Niederschriften des Verfassungsausschusses liest, kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß bei der Beratung des Verfassungsentwurfes das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung unter dem Einfluß eines gewissen Mißtrauens ausgestaltet worden ist.

Der Abg. Nitzsche (Soz.) hat das in der Schlußberatung ausgesprochen (Vhdl. S. 4816 B):

„Man kann sagen — und es ist auch im Ausschuß betont worden —, daß das ein zu weitgehendes Mißtrauen gegen eine Regierung ist, die doch vollständig auf dem Vertrauen beruht, das der Landtag zu ihr hat. Es sei, so wurde weiter gesagt, mit demokratischen Grundsätzen nicht vereinbar, eine Regierung, die gewissermaßen im Auftrage der Volksvertretung handle, allzuweit zu beschneiden und ihr Mißtrauen von vornherein entgegenzubringen. Ich bin persönlich der Ansicht, daß diese Meinung nicht ganz unberechtigt ist und daß hier schließlich ein Mißtrauen mit zum Ausdruck kommt, das seine Ursache noch in zurückliegenden Zeiten hat, wo man allerdings alle Veranlassung hatte, der Regierung das weitgehendste Mißtrauen entgegenzubringen. Dieses Mißtrauen hat sich offen-

bar etwas erhalten und einen gewissen Niederschlag in dem Entwurf gefunden, wie er jetzt vom Ausschusse verabschiedet worden ist. Aber selbst wenn man zugibt, daß in diesem Bedenken etwas Berechtigung liegt, wird man ihm doch keine große Bedeutung beizulegen haben, denn maßgebend wird für die Stellung der Regierung immer das Vertrauensverhältnis zum Landtage sein. Das allein wird immer den Ausschlag geben."

II. Das Volksbegehren.

Der Regierungsentwurf legte dem Volke selbst die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt nur in der Form des Volksentscheides bei.

Die Regierung ging davon aus, daß für die engeren Verhältnisse des Landes kein Bedürfnis für das Volksbegehren (die Initiative) vorliege, da begründete Wünsche auf gesetzgeberische Akte im Landtag sicher immer eine Vertretung finden würden (Vorlage 64 S. 12) Schon in der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs in der Volkskammer sprachen sich die Vertreter der demokratischen und der beiden sozialdemokratischen Fraktionen für die Einführung des Volksbegehrens aus (Vhdl. S. 3662 u. 3668). Der Verfassungsausschuß ging auf diesem Wege weiter und nahm gegen eine geringe Minderheit das Volksbegehren auf. Die Mehrheit erblickte in ihm ein wichtiges Volksrecht, das einem modernen demokratischen Staatswesen als Ausfluß der unmittelbaren Demokratie nicht fehlen dürfe, zumal es auch einen Schutz der Minderheiten bedeute. Die dagegen vorgebrachten Bedenken, daß das Begehren, namentlich in politisch erregten Zeiten, eine Quelle fortgesetzter politischer Beunruhigungen werden könne, wurde von der Mehrheit als nicht ausschlaggebend betrachtet. Diese erachtete im Gegenteil die unmittelbare Heranziehung des Volkes zu staatlichen Willensakten als ein hervorragendes Mittel, das Volk politisch zu erziehen und seine staatsbürgerliche Reife zu heben. Auch wurde in ihm eine Sicherheit gegen Willkür und Mißbrauch der Parlamentsherrschaft erblickt (StenB. III 5 ff.; XVII 4; AusschB. S. 4; Berichterst. Dr. Wulffen (Dem.), Vhdl. S. 4809). So ist das Volksbegehren mit doppeltem Ziele in die Verfassung aufgenommen worden; es kann auf die Auflösung des Landtags oder auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes gerichtet sein. Das Nähere siehe Anm. 3, 4 zu Art. 3, S. 78 ff.

III. Die Anträge auf ein Vetorecht des Finanzministers.

Bei den Beratungen über das Finanzwesen bildete die Stellung des Finanzministers innerhalb des Gesamt-

ministeriums einen Gegenstand lebhafter Aussprache. Der Vertreter der Deutschen Volkspartei, dem sich die deutschnationalen Abgeordneten anschlossen, hielt es zur Durchsetzung größter Sparsamkeit für unerläßlich, dem Finanzminister im Kabinett eine überragende Stellung zu geben. Und zwar sollte ihm in doppelter Beziehung ein Vetorecht beigelegt werden, einmal gegen die Einstellung neuer oder erhöhter Ausgaben in den Haushaltsplan, sodann gegen finanzielle Notmaßnahmen im Sinne von Art. 46. Die Anträge lauten in der Fassung, die sie für die Beratung in der zweiten Lesung erhalten haben (AusschB. S. 43 u. 44 Ziff. 7 u. 9):

1. dem Art. 42 Abs. 1 folgenden zweiten Satz anzufügen:

„In den Haushaltsplan dürfen neue oder gegen den vorjährigen Haushaltsplan erhöhte Ausgaben, soweit sie nicht auf gesetzlicher Verpflichtung oder auf Beschlüssen der Volkskammer beruhen, nicht eingestellt werden, wenn der Finanzminister widerspricht. Der Widerspruch kann nur darauf gestützt werden, daß die finanzielle Lage die Ausgabevermehrung nicht gestattet."

2. in Art. 46 Abs. 1 Satz 1 hinter das Wort „Gesamtministerium" einzufügen: „unter Zustimmung des Finanzministeriums".

Der Antrag 1 ist gleichlautend mit § 4 des Gesetzes über den Staatshaushalt vom 1. Juli 1904 (GVBl. S. 286). Man war im Ausschuß übereinstimmend der Auffassung, daß diese Gesetzesbestimmung mit dem Vorläufigen Grundgesetz außer Wirksamkeit getreten sei, da das Vetorecht des Finanzministers mit der dem Gesamtministerium und dem Ministerpräsidenten verfassungsmäßig gegebenen Stellung nicht vereinbar sei. Es hätte also einer neuen ausdrücklichen Festlegung bedurft, wenn man das Vetorecht wieder einführen wollte. Es wurden dagegen sehr erhebliche Bedenken erhoben. Zunächst in verfassungsrechtlicher Beziehung. Der Regierungsvertreter Ministerialdirektor Dr. Schulze wies darauf hin, daß ein derartiges Übergewicht des Finanzministers unvereinbar sein würde mit den Bestimmungen des Verfassungsentwurfs, nach denen das Gesamtministerium die Regierung führt, seine Beschlüsse mit Stimmen-

mehrheit faßt und der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik bestimmt. Sodann wurden aus der Mitte des Ausschusses kulturelle und politische Gründe geltend gemacht. Das frühere Vetorecht des Finanzministers habe schon durch sein bloßes Bestehen lähmend auf die Staatsentwicklung eingewirkt. Ihm falle es zur Last, wenn manche Kulturaufgaben früher nicht die Förderung erfahren hätten, die nach Lage der Finanzen möglich gewesen sei. Auch seien bei den finanziellen Maßnahmen in der Regel wichtige politische Gesichtspunkte zu beachten, und es sei unmöglich, daß der Finanzminister das Recht bekäme, durch sein Veto Beschlüsse des Gesamtministeriums zu hindern, dessen Zuständigkeit doch gerade auf dem Gebiete der Gesamtpolitik liege. Ein solches Recht würde in einem Koalitionskabinett besondere politische Verwicklungen mit sich bringen und den Finanzminister selbst namentlich dann in eine sehr schwierige Lage versetzen, wenn der Antrag auf Bereitstellung von Mitteln von Ministern anderer Parteizugehörigkeit gestellt werde (StenB. XIV 6 ff., XXI 20 ff.).

Beide Anträge wurden im Verfassungsausschuß abgelehnt. Sie wurden von den Vertretern der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei im Plenum als Minderheitsanträge wieder eingebracht. Gegen die Anträge nahm insbesondere der Finanzminister Dr. Reinhold persönlich Stellung (Vhdl. S. 4845):

Er könne sich, so sehr er an sich für sein Prinzip der Sparsamkeit eine derartige Stärkung seiner Stellung begrüßt hätte, doch unmöglich der Ansicht verschließen, daß diese Finanzdiktatur mit dem Geiste der Verfassung und dem Geiste des parlamentarischen Systems außerordentlich schwer vereinbar ist. Dadurch würde, da bekanntlich fast jede Frage eine finanzielle Seite habe, der Finanzminister die Entscheidung in beinahe allen Staatsangelegenheiten in der Hand haben, und die Folge wäre, daß die Verantwortlichkeit und Entschlußmöglichkeit des Gesamtministeriums wesentlich beeinträchtigt würde. Praktisch spiele sich die Sache doch so ab, daß der Finanzminister, wenn er aus finanziellen Gründen sich irgendeinem Projekt widersetzen müsse, seine Stellungnahme im Kabinett eingehend begründe und daß dann das Kabinett die Verantwortung zu übernehmen habe, ob es trotz der finanziellen Gegengründe des Finanz-

ministers die Angelegenheit aus anderen Gründen, etwa sozialer oder politischer Natur, für so wichtig halte, daß sie durchgeführt werden müsse. Der überstimmte Finanzminister werde dann pflichtgemäß zu unterscheiden haben, ob er sich dem Beschluß des Kabinetts fügen wolle oder ob er die Verantwortung für die Staatsfinanzen nach einem solchen Beschluß nicht länger mehr zu tragen in der Lage sei.

Der Abg. Nitzsche (Soz.) stimmte diesen Ausführungen in allen Punkten zu (Vhdl. S. 4847).

Der Abg. Lipinski (U. S. P.) hatte schon vorher (Vhdl. S. 4820) ausgeführt:

Will man eine einheitliche Verwaltung haben und eine einheitliche Handhabung der Geschäfte und eine einheitliche Politik, dann kann natürlich nicht ein Mann außer dem Rahmen des Gesamtkollegiums die Politik an sich beeinflussen oder bestimmen, sondern eben nur im kollegialen Rahmen des Gesamtministeriums.

Der Abg. Blüher (D. Vp.) wies demgegenüber darauf hin, daß seines Wissens das Vetorecht unter der Ära Rüger niemals angewandt worden sei, aber die Tatsache dieses Vetos habe allerdings gewirkt. Weiter führte er aus:

Die Abhängigkeit der Finanzen vom Reiche in bezug auf die Steuern, in bezug auf die Beamtengehälter, die Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf die Gemeinden, die zu der im Landessteuergesetze vorgesehenen Forderung des Lastenausgleichs geführt haben, die bringen so unendlich viel schwierige Aufgaben für den Finanzminister, daß wir nichts unterlassen dürfen, was seine Stellung zu stärken und in ihrer Verantwortung herauszuarbeiten geeignet ist. (Vhdl. S. 4852 D.)

Und:

Bekennen Sie sich zu unseren Anträgen, sie bringen dasjenige, was in den realen staatlichen Notwendigkeiten und in den Bedürfnissen unseres Finanzwesens dringend begründet ist. (Vhdl. S. 4854 D.)

Finanzminister Dr. Reinhold erwiderte (Vhdl. S. 4855 C bis 4856 A):

Der Finanzminister wird, wenn das Kabinett eine Ausgabe beschließen will, die er nicht verantworten kann, auch ohne dieses formale Vetorecht die Konsequenzen ziehen. Das würde auf das Land und das Parlament eine Wirkung haben, die das Parlament jedenfalls verstehen und in seiner Beschlußfassung dann unbedingt zum Ausdruck bringen wird. Außer-

dem ist es jetzt schon Brauch in Sachsen, daß jede Neueinstellung eines Ressortministeriums an das Finanzministerium eingereicht wird und daß das Finanzministerium darüber zu befinden hat und nur in zwingenden Fällen die Entscheidung des Gesamtministeriums angerufen wird.

Die Anträge der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei wurden abgelehnt.

IV. Die Anträge auf Einschränkung des Regierungsapparates.

Bemerkenswert waren auch die Bestrebungen, durch die Verfassung die Regierungsorgane einzuschränken. Die Demokratische Partei stellte in der zweiten Lesung den Antrag, Zahl und Namen der Ministerien in der Verfassung festzulegen und, abgesehen vom Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, nur 5 Ministerien zu bestimmen: Inneres, Finanz, Arbeit und Wirtschaft, Unterricht, Justiz (StenB. XX 8). In der Aussprache wurde zwar allgemein anerkannt, daß mit allen Mitteln auf eine Verminderung des zentralen Beamtenapparates hingewirkt werden müsse, man kam aber zu der Überzeugung, daß angesichts der vielseitigen neuen Aufgaben, die als Folgen des Krieges dem Staate zugefallen seien, ein Beharrungszustand auch noch nicht annähernd erreicht sei. Das künftige Bedürfnis könne noch nicht übersehen werden, eine verfassungsmäßige Bindung sei daher nicht zweckmäßig. Der Verfassungsausschuß lehnte auch eine Bestimmung ab, daß Zahl und Namen der Ministerien durch ein besonderes Gesetz festzusetzen seien. Er hielt es für das Beste, diese Festsetzungen dem alljährlichen Haushaltsgesetz zu überlassen, wodurch dem jeweiligen Bedürfnis am besten Rechnung getragen werde. —

In der ersten Lesung des Verfassungsausschusses wurde gegen 5 Stimmen beschlossen, daß der Ministerpräsident, abgesehen vom Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, ein weiteres Fachministerium zu übernehmen habe. Die Mehrheit hatte sich dabei von dem Gedanken leiten lassen, daß auch im früheren Staate der Minister, dem die auswärtigen Angelegenheiten unterstanden, noch

ein Fachministerium bekleidete. Nur dann könne der verantwortliche Leiter der Gesamtpolitik die Zügel des Staates fest in der Hand haben, wenn er mit einem besonderen Ressort enger verbunden sei. Der Regierungsvertreter Ministerialdirektor Dr. Schulze hatte dagegen geltend gemacht, daß der Ministerpräsident neben den ihm als solchem obliegenden Aufgaben ein weiteres Ressort nicht bewältigen könne. Zufolge der Kompetenzverschiebung zugunsten des Reiches müsse unsere Vertretung beim Reiche und im Reichsrate in immer mehr steigendem Maße die Aufmerksamkeit der Regierung, und insbesondere des Ministerpräsidenten, der den Staat nach außen zu vertreten habe, in Anspruch nehmen. Um so mehr müsse sich auch der Ministerpräsident um die Details dieser Aufgaben kümmern. Es wurde ferner hervorgehoben, daß der Ministerpräsident, wenn er mit einem Fachministerium belastet sei, sich kaum die überragende und vorurteilsfreie Stellung gegenüber den anderen Fachministern werde wahren können (StenB. III 19, IV 3 ff.). In der zweiten Lesung nahm Ministerpräsident Buck im Verfassungsausschuß persönlich zu dem Antrage Stellung. Er wies darauf hin, daß der Ministerpräsident, da er die Richtlinien der Politik bestimme und die Verantwortung trage, sich über alle Angelegenheiten in den Ressortministerien unterrichten müsse und außerdem die außerordentlich gesteigerten Geschäfte des Ministeriums des Auswärtigen zu erledigen habe. Er könne daher ein weiteres Ministerium nicht bewältigen. Seine Ausführungen überzeugten die Mehrheit des Verfassungsausschusses, so daß die Bestimmung wieder gestrichen wurde (StenB. XXI 6 ff.) Die Vertreter der Demokratischen und der Unabhängigen Fraktion beantragten im Plenum durch Minderheitsantrag die Wiederaufnahme der Fassung erster Lesung (AusschB. S. 42).

Der Abg. Lipinski (U. S. P.) begründete ihn. Er erklärte (Vhdl. S. 4820 B):

Es ist keine Degradation, die wir dem Ministerpräsidenten zumuten, sondern wir wollen ihn gerade aus der Sphäre

des Luftigen auf den Boden des Materiellen stellen und dadurch seine Arbeitskraft erhöhen.

Der Ministerpräsident nahm persönlich zu dem Antrag Stellung (Vhdl. S. 4831). Der Antrag wurde abgelehnt.

V. Der Antrag auf Einführung politischer Beiräte für die Minister.

Einen sehr weiten Raum in den Beratungen des Ausschusses und auch in der Schlußberatung im Plenum nahm die Frage ein, ob den Ministern in Anlehnung an die Einrichtung der politischen Staatssekretäre in der bayrischen Verfassung politische Beiräte zur Seite zu stellen seien. Die Vertreter der mehrheitssozialdemokratischen Fraktion setzten sich mit besonderer Wärme für diese Einrichtung ein (StenB. V 21; XIII 4; XXI 6). Die Anregung fand im Verfassungsausschuß keine Mehrheit. Die Sozialdemokratische Fraktion brachte für die Schlußverhandlung im Plenum den Minderheitsantrag ein, in Art. 29 einzufügen:

Die Minister können für ihr Ressort politische Beiräte ernennen (AusschB. S. 42).

Die Begründung dazu gab der Abg. Nitzsche [Soz.] (Vhdl. S. 4835 D). Sie stützt sich im wesentlichen auf folgendes:

Es bestehe gegenwärtig keine Einheitlichkeit in der politischen Auffassung innerhalb der Regierung, insbesondere zwischen den Ministern und den ersten Beamten der Ministerien, wenigstens nicht, soweit sozialdemokratische Minister in Betracht kämen. Es solle damit nicht gesagt werden, daß diese Beamten absichtlich gegen die Regierung und gegen die Ansicht der Minister operierten, aber die verschiedenen politischen Weltanschauungen müßten auch bei der Erledigung der Geschäfte zu einer Verschiedenheit der Auffassung führen. Für den Minister bestehe daher das Bedürfnis nach einem Vertrauensmanne, der ihm in gewissen Fällen eine Stütze sein solle. Das sei die Meinung weiter Kreise.

Ministerialdirektor Dr. Schulze hatte demgegenüber schon in der ersten Beratung des Verfassungsausschusses geltend gemacht:

Das Verhältnis zwischen Minister und Ministerialdirektoren hat sich in allen demokratischen Verfassungen ganz klar dahin

entwickelt: der Minister ist der politische Leiter des Gemeinwesens und seine politischen Weisungen, die allerdings, wenn der Apparat funktionieren soll, nicht ohne vorherige Besprechung mit dem Ministerialdirektor ergehen können, sind von diesem loyal durchzuführen. Der Beamte hat dafür durch seinen Eid auf die Verfassung einzustehen. Der Ministerialdirektor läßt sich nicht von parteipolitischen Rücksichten leiten. Der Minister braucht natürlich einen gewissen politischen Rückhalt, der ist aber doch die Fraktion. Ein politischer Berater wird nichts anderes werden als ein Nebenminister, der sich zwischen den Minister und den Ministerialdirektor eindrängt, das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen beiden stört und daher Unsicherheit in das Ministerium bringen würde (StenB. V 21).

Von anderer Seite wurde in demselben Sinne geltend gemacht, die Beiordnung einer solchen Nebenregierung bedeute nur eine umständliche Vervielfältigung des Verwaltungsapparates. Der Minister könne natürlich nicht alle Geschäfte, zumal außerhalb der Hauptstadt, selbst erledigen. Er habe aber schon jetzt die Möglichkeit, einen Parteigenossen mit gewissen Aufträgen zu betrauen, wie dies auch verschiedentlich geschehen sei. Der Antrag wurde trotz der eingehenden Begründung, die ihm der Abg. Nitzsche (Soz.) gab, im Plenum gegen die Stimmen der Sozialdemokratischen Fraktion abgelehnt. Die Redner aller übrigen Parteien wandten sich nachdrücklich dagegen.

Berichterstatter Dr. Wulffen [Dem.] (Vhdl. S. 4838):

Die Einrichtung kann nur zu einem höchst peinlichen Zustand führen. Die Sache läuft tatsächlich auf nichts anderes hinaus als auf eine Art Nebenregierung, welche die Arbeit im Ministerium nur erschweren wird.

Abg. Blüher [D. Vp.] (Vhdl. S. 4829):

Die politischen Beiräte können sich zu einer Art Nebenregierung auswachsen, die nur dazu dient, die Stellung der Minister sowohl der Kammer und ihren Fraktionen gegenüber, als auch gegenüber den sogenannten nachgeordneten Dienststellen, zu schwächen.

Abg. Dr. Wagner [D.-Nat. Vp.] (Vhdl. S. 4838 C):

Die Arbeitsgebiete, die wir noch haben, sind früher von vier Ministern bewältigt worden, jetzt von sieben. Nach der Begründung des Herrn Kollegen Nitzsche scheinen sieben Minister noch nicht auszureichen, er wünscht noch soundso viele Vize-

minister... Ein tüchtiger Mann setzt sich auch als Sozialdemokrat im Ministerium durch. Diesen Antrag muß man auffassen als ein Armutszeugnis, das der Abgeordnete Nitzsche seinen eigenen Ministern damit ausstellt.

Abg. Müller-Schleußig [U. S. P.] (Vhdl. S. 4839):

Wir halten die politischen Beiräte für eine Institution, die das Ansehen des Ministers geradezu schädigt und ein gewisses Mißtrauen in die Fähigkeiten des Ministers, sich durchzusetzen, darstellt. Der einzige wirksame Beirat ist die Partei, die den Minister stützen kann mit ihrem Vertrauen, durch das er in die Regierung hineingekommen ist.

Der Antrag wurde abgelehnt. Besonders fiel auch ins Gewicht, daß das Gesamtministerium selbst sich gegen die Einrichtung der politischen Beiräte ausgesprochen hatte.

VI. Die Entschließung auf Einsetzung eines Landeswirtschaftsrates.

In Verfolg eines Vorschlags, den er schon in der ersten Lesung im Plenum gemacht hatte (Vhdl. S. 3678), gab der Abg. Blüher (D. Vp.) im Verfassungsausschuß die Anregung, durch die Verfassung einen Landeswirtschaftsrat einzusetzen. Dieser müsse eine Vertretung aller wirtschaftlichen Berufsschichten des Landes darstellen, die in kontradiktorischer Verhandlung einen Ausgleich der verschiedenen Interessen des Landes herbeizuführen und das politische Parlament mit ihrem Rate und ihrem Gutachten zu unterstützen habe. Es handle sich keineswegs nur um die Interessen der Unternehmer, sondern in demselben Grade um die der Arbeiter, die bisher noch kein einheitliches Organ für ihre Vertretung hätten. Die wirtschaftlichen und berufsständischen Organisationen erhielten immer mehr Einfluß auf das öffentliche Leben. Anstatt sie hinter die Kulissen zu schieben, sei es richtiger, ihnen eine verantwortliche Stellung zu geben. Eine solche Zusammenfassung dieser Kräfte werde vor allem dahin wirken können, daß sich die Kämpfe des Wirtschaftslebens in anderen Formen auswirken, als dies jetzt zum Schaden der Allgemeinheit geschehe, und daß mit manchen Mißverständnissen aufgeräumt, manche

Gegensätze überbrückt und ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten der verschiedenen Berufsklassen gefördert werde.

Diese Anregung fand bei den Beratungen des Verfassungsausschusses immer mehr Boden. Der Regierungsvertreter erklärte, eine solche Organisation werde nach der Entwicklung unseres Wirtschaftslebens früher oder später kommen. Die Volkskammer stehe jetzt vor der Frage, ob sie führen oder geführt sein wolle (StenB. XV, 5, XXI 16).

Die Vertreter der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei brachten für die Schlußberatung den Antrag ein (AusschB. S. 43), dem Art. 34 folgenden Abs. 2 anzufügen:

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von erheblicher Bedeutung sollen von der Regierung vor ihrer Einbringung dem Landeswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Landeswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Vorlagen zu beantragen. Die Bildung des Landeswirtschaftsrats kann durch Verordnung erfolgen; auch können seine Befugnisse dem für Sachsen zu bildenden Bezirkswirtschaftsrat (Art. 165 RV.) übertragen werden.

Die Vertreter der Demokratischen Fraktion traten dem Antrag bei.

Auch die Vertreter der Sozialdemokratischen Partei stimmten in der Sache zu, nur hielten sie in der Form nicht die Festlegung in der Verfassung für nötig, sondern erachteten es für zweckmäßiger, die Angelegenheit durch ein besonderes Gesetz zu regeln. Sie stellten daher den Entschließungsantrag, die Volkskammer wolle beschließen, die Regierung zu ersuchen:

ein Gesetz vorzulegen, nach dem ein Landeswirtschaftsrat gebildet wird. Dieser Landeswirtschaftsrat soll in Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik gutachtlich und beratend gehört werden und das Recht haben, von sich aus Anträge und Gesetzesvorschläge dem Landtage oder der Regierung zu unterbreiten (AusschB. S. 42).

Bei der Beratung der Anträge im Plenum hob der Abg. Blüher (D. Vp.) besonders hervor, daß auch die

Gemeinden, die heute vielfach sehr hart von den Maßnahmen der Gesetze getroffen würden, in dem Wirtschaftsrate ihre Vertretung mit finden müßten.

Der Antrag der D. und der D.-Nat. Vp. wurde abgelehnt. Dagegen wurde der Entschließungsantrag der Sozialdemokratischen Fraktion gegen die Stimmen der Unabhängigen angenommen. Diese fürchteten, daß mit dem Antrage nichts weiter erreicht werde als eine Zweite Kammer neben dem politischen Parlament; die Voraussetzung eines Landeswirtschaftsrats sei die, daß alle Sondereinrichtungen des Unternehmertums beseitigt und durch eine einzige Einrichtung ersetzt würden. Die Unternehmer würden aber sicher alles daran setzen, ihre Organisationen daneben weiter zu behalten. Man müsse abwarten, bis der durch die Reichsverfassung in Aussicht genommene Bezirkswirtschaftsrat gebildet sein werde.

Die Mehrheit war der Auffassung, daß die Reichsverfassung das Land nicht binde, seiner Volksvertretung ein beratendes wirtschaftliches Organ zur Seite zu stellen. Die Auffassung war vielmehr die, daß man mit der Einrichtung einen bedeutungsvollen Vorläufer des künftigen Bezirkswirtschaftsrates schaffen werde, in dem sie seinerzeit gegebenenfalls aufgehen könne.

(Vhdl. S. 3678; StenB. XV 5 ff., XXI, 16 ff.; AusschB. S. 31, 43; Vhdl. S. 4841 ff.)

VII. Die veränderte Stellung der Oberrechnungskammer.

Die Oberrechnungskammer hat durch die neue Verfassung eine wesentlich bedeutungsvollere Stellung im Staatsorganismus erhalten. Auch nur der Schein ihrer Abhängigkeit von der Regierung ist genommen. Sie verkehrt mit dem Landtag künftig ohne Vermittlung des Gesamtministeriums. Sie legt ihre Prüfungsbemerkungen und Vorschläge unmittelbar dem Landtage vor und kann sie auch durch eines ihrer Mitglieder erläutern lassen. Sie ist zu einem Kontroll- und Sachverständigenorgan des Landtags ausgebildet worden,

dessen Tätigkeit von diesem nun unmittelbar sachlich ausgewertet werden kann. (Das Nähere s. Anm. 3 zu Art. 48, S. 152.)

VIII. Schluß.

Wie sich aus diesem Überblick ergibt, sind bei den Beratungen über die Verfassung mannigfache Gegensätze in die Erscheinung getreten. Mit Recht hat aber der Berichterstatter Dr. Wulffen in der Schlußverhandlung festgestellt, daß im Verfassungsausschuß die Abgeordneten aller Fraktionen, „so sehr sie selbstverständlich ihre besonderen parteipolitischen Grundsätze zu wahren suchten, sich zu einer gemeinschaftlichen Arbeit zusammenfanden, die wesentlich auch vom Geiste der Sachlichkeit getragen war, und das Wohl des Ganzen, die Sicherung verfassungsmäßiger Zustände in unserem engeren Vaterlande, voranstellten" (Vhdl. 4807 A).

Diese Sachlichkeit und dieses Bestreben, dem Staatsleben wieder eine endgültige feste Grundlage zu geben, hat auch die Schlußverhandlungen beherrscht und zu dem in der Geschichte der Verfassungen seltenen Ergebnisse geführt, daß die Verfassung einstimmig angenommen worden ist.

Der Sprecher der U. S. P., der Abg. Lipinski, gab die Erklärung ab,

> daß es sich bei der Verfassung nicht um Neuschöpfung eines Rechtes, sondern bloß um die Formulierung des vorhandenen Rechtes gehandelt habe, und daß es also nur darauf angekommen sei, diesen tatsächlichen Rechtszustand zu fixieren.

Er brachte die Auffassung zum Ausdruck, daß die Resolution vom 28. Febr. 19 (GVBl. S. 41, abgedruckt Anhang Anlage 4, S. 167), die die Volkskammer bei der Verabschiedung des Vorläufigen Grundgesetzes über die Grundsätze der Politik Sachsens angenommen habe, auch weiter fortbestehe und weiter die Richtlinien für die Politik Sachsens und für die sächsische Regierung gebe (Vhdl. 4817 C, 4822 C).

Der Abg. Beutler erklärte für die Deutschnationale Volkspartei (Vhdl. S. 4823 A):

Die Grundanschauungen, aus denen das Verfassungswerk, über das wir heute beschließen sollen, herausgewachsen ist, sind nicht die unseren. Der Geist, der dieses Verfassungswerk erfüllt, ist der Geist von Weimar. Unsere Partei hat in Weimar gegen die Reichsverfassung gestimmt. Nachdem sie aber Gesetz geworden ist, haben wir sie als geltendes Recht zu achten. Sie ist für uns geltendes und verbindliches Recht. Damit war aber auch in großem Umfange vorgeschrieben, wie unsere Landesverfassung zu gestalten sei, denn die Reichsverfassung gibt die wesentlichen Grundsätze wieder, die die Länder bei ihren Einzelverfassungen einzuhalten haben. Unter diesen Umständen war für uns Anlaß zu prinzipieller Opposition nicht gegeben.

Im übrigen nahm Abg. Beutler als einziger Redner zu den Ausführungen des Abg. Lipinski wegen der weiteren Geltung der Resolution vom 28. Febr. 19 Stellung:

Ich bin durchaus nicht der Ansicht, daß in dieser Resolution für immer und ewig die Politik des Landtags festgelegt ist. Jede Kammer, die zusammentritt, jede Mehrheit eines Landtags, macht ihre eigene Politik, und nicht die Politik, die im Jahre 1919 festgelegt worden ist.

Das Werk, das entstanden ist, ist ein Gesetz hoher Verantwortlichkeiten. Es ist aufgebaut auf Vertrauen. Es vertraut darauf, daß das sächsische Volk die politische Reife und das Staatsbewußtsein zeigen werde, die die ihm zu unmittelbarer Ausübung übertragenen Rechte fordern. Es gibt dem Landtage — und damit jedem einzelnen Abgeordneten — ein außerordentliches Maß von Verantwortung für die Geschicke des Landes. Es baut auch das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung auf Vertrauen auf, und es wäre nicht in seinem Sinne, wenn das von früher her eingewurzelte Mißtrauen, von dem der Abg. Nitzsche gesprochen hat (s. S. 59), aus diesem Verhältnis nicht völlig verschwände. Bei dem Übergewicht, das die Verfassung dem Landtag über die Regierung gibt, erwartet sie von ihm eine

freie und große Auffassung von den Aufgaben der Regierung, die sich fernhält von kleinlicher, engherziger Bevormundung, die die Minister nicht — wie man in Frankreich sagt — zu „commis du parlement“ stempelt, sondern ihnen Raum läßt, sich als frei und freudig schaffende Persönlichkeiten auszuwirken. Die Verfassung stellt aber auch höchste Anforderungen an die Mitglieder der Regierung selbst, namentlich in der Richtung, daß sie ihre eigene Verantwortung nicht leichthin durch die des Parlaments gedeckt sehen, sondern sich bewußt sind, daß auch die Regierung ihre Rechte und Aufgaben unmittelbar durch die Verfassung erhalten und daher die verfassungsmäßige Pflicht hat, ihre ungeschmälerte Erfüllung unter eigener Verantwortung zu wahren.

Alle diese Verantwortlichkeiten wiegen doppelt schwer in der furchtbaren Zeit, in der sich unser Volk befindet, in der Zeit, in der die Grausamkeit unserer Feinde uns den Atem nimmt. Die bittere Not gestattet dem Staate kein behagliches und gefälliges Sichausleben. Sie fordert eiserne, harte Sparsamkeit, strengste, nüchterne Zusammenfassung aller Mittel, rücksichtslose Einschnürung der gesamten Staatsverwaltung und von jedem Glied der Volksgemeinschaft den Willen und die Tat, das eigene Ich zurückzustellen und mit allen Kräften der Gesamtheit, dem Staate, zu dienen.

Die Verfassung des Freistaates Sachsen;

vom 1. November 1920.

(SGBl. S. 445).

Das Sächsische Volk hat durch die Volkskammer dem Freistaat Sachsen folgende Verfassung gegeben:

I. Die Staatsgewalt.

Der erste Abschnitt handelt auch von der Staatsform und dem Staatsgebiet. Die Überschrift „Staatsgewalt" wurde vom Verfassungsausschuß als genügend angesehen, da die Staatsgewalt die Staatsform und das Staatsgebiet voraussetzt.

Artikel 1. Sachsen ist ein Freistaat[1] im Deutschen Reiche.[2]

Die Zustimmung[3] zu einer Änderung des Staatsgebiets[4] unterliegt den Vorschriften für Verfassungsänderungen.[5]

Die Landesfarben sind weiß-grün.[6]

1. Die Verfassung hat für die Staatsform die Bezeichnung gewählt, die die RV. in Art. 17 in den Worten: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben" nahelegt. Im Verfassungsausschuß ist erwogen worden, an Stelle von „Freistaat" „Land" oder „Republik" zu setzen. Beides wurde verworfen. Der Ausschuß ging davon aus, daß „Freistaat" nur eine Verdeutschung für „Demokratische Republik" ist, und daß die Reichsverfassung den „Ländern" den staatlichen Charakter nicht genommen hat — s. oben S. 33ff. — (StenB. XI 4; XVII 2, 3; AusschB. S. 3). Auch im Landeswahlgesetz vom 4. Sept. 20 (GVBl. S. 331) ist die Bezeichnung „Freistaat" gewählt worden.

2. Die Fassung „im Deutschen Reiche" ist im Verfassungsausschuß von mehreren Seiten als „zu geographisch" bezeichnet und ein ausdrücklicher Hinweis darauf gewünscht worden, daß Sachsen ein Glied des Deutschen Reiches sei. Die überwiegende Mehrheit erblickte aber in der Fassung einen genügenden Ausdruck dafür, daß Sachsen einen unlösbaren Bestandteil des Deutschen Reiches darstelle (StenB. XI 4; XVII 2, 3; XIX 3; AusschB. S. 3).

3. Auf Grund von RV. Art. 18 und 78 kann es sich nur um die „Zustimmung" des Landes zu einer Änderung des Staatsgebietes handeln, da die Länder nicht mehr selbständig über den Bestand ihrer Gebiete verfügen können (s. Einführung S. 5, 37).

4. Eine besondere Beschreibung des Staatsgebiets ist nicht für erforderlich gehalten worden. Das Land Sachsen war für die neue Verfassung ein gegebener Begriff. Der Verfassungsausschuß hielt es für selbstverständlich, daß die gegenwärtigen sächsischen Landesteile den Freistaat bilden (StenB. XI 5; AusschB. S. 3).

Der Umfang des Staatsgebiets beruht auf der Wiener Kongreß-Akte vom 9. Juni 1815. Seine Größe ist auf 14992,94 qkm festgestellt. Wegen der Rechtsgrundlagen für die Grenzbildung vgl. Otto Mayer, Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tübingen 1909, S. 19.

Zu den Änderungen des Staatsgebiets im Sinne von Art. 2 Abs. 2 sind nicht zu rechnen bloße „Berichtigungen der Grenzen unbewohnter Gebietsteile". Nach dem Regierungsentwurf enthielt Abs. 2 den Zusatz: „soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt". Der Verfassungsausschuß hat diesen Zusatz als überflüssig weggelassen. Für solche Grenzänderungen ist kein Reichsgesetz erforderlich. Die Reichsverfassung spricht dies allerdings im Art. 78 Abs. 3 nur für den Fall aus, daß die Landesgrenze zugleich die Reichsgrenze bildet. Der Satz wird aber ohne weiteres auf die noch weniger bedeutungsvollen Grenzberichtigungen dieser Art zwischen den einzelnen Ländern zu erstrecken sein. Daraus, daß Art. 18, der die Grenzänderungen zwischen den einzelnen Ländern behandelt, die Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile im Gegensatz zu Art. 78 nicht erwähnt, wird gefolgert werden können, daß das Reich sich damit überhaupt nicht befassen will, sondern sie den Ländern überläßt. Es sind also zu solchen Berichtigungen nur Verwaltungsakte nötig; ein Verwaltungsakt des Reiches mit Zustimmung des Landes, wenn zugleich eine Berichtigung der Reichsgrenze in Frage kommt, im übrigen lediglich Verwaltungsakte der beteiligten Länder.

Für die äußere Erhaltung des Grenzzuges und der Grenzzeichen bleiben die bestehenden Vorschriften bis zu etwaiger weiterer Regelung in Kraft.

5. Art. 41.

6. Wegen der Reihenfolge der Farben vgl. SächsW. 1887, 109. — Ein neues Landeswappen ist nicht geschaffen worden; das Staatswappen (das sog. kleinere sächsische Wappen, schwarz und gold, neunmal geteilt, mit einem — heraldisch gesprochen — „schrägrechten", grünen Rautenkranze belegt) wird ohne Krone weitergeführt.

Artikel 2. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.[1] Sie wird nach dieser Verfassung und nach der Verfassung des Deutschen Reiches ausgeübt durch das Volk, den Landtag und die Behörden.[2]

1. Ein Antrag der Demokratischen Fraktion, dem Abs. 1 die Fassung zu geben: „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes", die schon in der ersten Lesung im Plenum der Abgeordnete Castan (Soz.) angeregt hatte (Vhdl. S. 3659 D), wurde abgelehnt. Man war sich darüber klar, daß beide Fassungen denselben Gedanken ausdrücken, und hat vorgezogen, sich der Reichsverfassung anzupassen (AusschB. S. 4).

2. Die Staatsgewalt ist die dem Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben rechtlich zustehende Willensmacht. Die Staatsgewalt des Landes ist insoweit nicht souverän, als sie sich im Rahmen der Reichsverfassung der Reichsgewalt unterordnen muß. Art. 2 Abs. 2 weist durch die Worte: „nach der Verfassung des Deutschen Reiches" ausdrücklich darauf hin. Über das Verhältnis der Landesstaatsgewalt zur Reichsstaatsgewalt s. Einführung S. 32.

Nach der Quelle, aus der die Staatsgewalt fließt, bestimmt sich die Staatsform. In der Monarchie ruht der Staatswille beim Träger der Krone. In der Demokratie wird er von der ideellen Einheit des Volkes abgeleitet. Um wirksam zu werden, braucht der Staatswille Organe. Das Merkmal der unmittelbaren Demokratie besteht darin, daß das Volk selbst zum mindesten die Gesetzgebungsgewalt unmittelbar ausübt. Die mittelbare Demokratie beruht auf dem Repräsentativgedanken; die Funktionen der Staatsgewalt werden sekundären Staatsorganen übertragen, die sie im Namen des Volkes ausüben. Die Verfassung verbindet die Gedanken der mittelbaren und der unmittelbaren Demokratie. Das Volk selbst übt die Staatsgewalt unmittelbar aus durch Wahl, durch Volksbegehren und durch Volksentscheid. Es ist also insoweit selbst das höchste Staatsorgan. Die mittelbare Ausübung der Staatsgewalt ist dem Landtag und den Behörden übertragen, die dabei im Namen des Volkes tätig werden. Von den Behörden sind durch die Verfassung selbst nur die Regierung (Art. 25 ff.) und die oberste Rechnungsprüfungsbehörde (Art. 48) eingesetzt. Der übrige Behördenausbau ist der Gesetzgebung und der Verwaltung überlassen.

Die Staatsgewalt ist ihrem Wesen nach einheitlich und unteilbar, da der Staat selbst eine Einheit ist. Die auf Montesquieu zurückgehende Lehre von der Teilung der Gewalten ist insoweit überlebt, als sie die Staatsgewalt in drei selbständige, gleichsam gegeneinander streitende Gewalten, die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche, zerriß und forderte, daß jede der drei Gewalten vollständig getrennt und unabhängig

von der anderen ausgeübt werde. Eine solche Zerreißung lassen die sich vielfach gegenseitig durchdringenden Staatsfunktionen nicht zu. Sie ist praktisch undurchführbar. Das unbestrittene weltgeschichtliche Ergebnis der Lehre Montesquieus besteht aber darin, daß die Vereinigung der gesamten Staatsgewalt in einer Hand, da sie zur Willkür führen muß, mit der Vorstellung vom Rechtsstaate unvereinbar und insbesondere die Unabhängigkeit der Rechtspflege von der vollziehenden Gewalt zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Außerdem bildet die begriffliche Zerlegung der Staatsgewalt in die drei Funktionen auch heute noch die organisatorische Grundlage für den Aufbau des Staates. Sie überträgt das Prinzip der Arbeitsteilung auf die Erfüllung der Staatsaufgaben. Die Verfassung weist die Gesetzgebung — soweit sie nicht das Volk selbst ausübt — dem Landtag zu; die ausführende, verwaltende Staatstätigkeit liegt der Regierung ob. Die Rechtspflege wird in der Verfassung nicht erwähnt. Ihre Unabhängigkeit wird durch RV. Art. 102 ff. gewährleistet.

Der Abg. Blüher (D. Vp.) hat in der Schlußberatung im Plenum (Vhdl. S. 4827) aus dem Prinzip der drei Gewalten die Forderung abgeleitet, daß „sich die richterliche Gewalt, die gesetzgebende Gewalt und die vollziehende Gewalt — wie man so sagt — ausbalancieren müssen, da auf diese Weise gewisse Gegensätze und Beschränkungen, auf die es vor allen Dingen ankommt, bei den einzelnen Gewaltträgern hervorgerufen werden.“ Diese Forderung begegnet sich mit Gedanken, die vor allem Redslob „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form“ (Tübingen, J. C. B. Mohr, 1918) verfolgt. Denn Redslob findet das Wesen der echten parlamentarischen Verfassung in dem Gleichgewicht der exekutiven und der legislativen Gewalt, keine dürfe die andere beherrschen, über beiden müsse in gleicher Weise als gemeinsamer Herr das souveräne Volk stehen, das Konflikte zwischen den verschiedenen Gewalten entscheide (zu vgl. auch Walter Schelcher „Parlamentarismus und Demokratie“, Leipzig, Roßberg'sche Verlagsbuchhandlung, 1919). Das Problem ist noch im Flusse der Entwicklung; gerade bei dem parlamentarischen System, bei dem die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und von ihm abberufen werden kann, ist das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative nicht leicht herzustellen. In Frankreich hat das Parlament das absolute Übergewicht. Der Appell an das Volk ist zwar dem Buchstaben nach gegeben, tatsächlich aber seit 1877 nicht ausgeübt worden. Auch in der Schweiz ist das Regierungskollegium vom Parlamente vollkommen abhängig. Die Abhängigkeit wird dort aber durch die fest eingewurzelte, häufig angewandte Einrichtung der Volksabstimmung, „des Referendums“ (siehe Anm. 3 zu Art. 3), stark gemildert.

Der Abg. Blüher bezeichnete bei der Schlußberatung die Verletzung des Gleichgewichts der Gewalten als den größten Fehler der neuen sächsischen Verfassung (Vhdl. S. 4829). Der Regierungsentwurf war bestrebt, dieses Gleichgewicht, soweit es überhaupt bei der parlamentarischen Regierungsform hergestellt werden kann, dadurch zu erreichen, daß er der Regierung gewisse Rechte gegenüber dem Parlament zuschreiben wollte, so insbesondere das Recht, unmittelbar den Landtag aufzulösen und das Recht, dem Parlament bei der Erhöhung von Ausgaben oder der Neueinstellung von Ausgaben im Haushaltplan ein Veto entgegenzusetzen. Diese Stärkungen der Regierungsgewalt sind aber von der Volkskammer abgelehnt worden. (Zu vgl. hierüber Einführung S. 51 ff.)

Artikel 3. Das Volk äußert seinen Willen[1] durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid.[2 3 4]

Stimmberechtigt sind alle reichsdeutschen Männer und Frauen, die am Tage der Abstimmung das zwanzigste Lebensjahr vollendet haben und in Sachsen wohnen.[5]

Das Stimmrecht ist gleich und wird geheim und unmittelbar ausgeübt.[6]

Die Abstimmungen finden an einem Sonntage oder öffentlichen Ruhetage statt.

Das Nähere wird durch Landesgesetz bestimmt.[7]

1. Art. 3 setzt fest, wie das Volk unmittelbar die Staatsgewalt ausübt.

2. Wegen der Aufnahme des Volksbegehrens in die Verfassung s. Einführung S. 60.

3. Volksbegehren (Initiative) und Volksentscheid (Referendum) haben — von verwandten Vorbildern alter Zeit abgesehen — ihren Ursprung in der Schweiz gefunden.

Das Urbild der Initiative ist in den Landsgemeinde-Demokratien der Schweizer Eidgenossenschaft zu sehen, in denen sich die Gesamtheit der Bürger versammelte, um die Staatsgewalt (ähnlich dem alten deutschen Thing) unmittelbar dadurch auszuüben, daß Gesetze beantragt und erlassen wurden. Die Landmänner hatten das Recht, Gesetzesanträge in der Landsgemeinde zu stellen, über die diese entschließen mußte. Im Laufe der Zeit wurde dieses Antragsrecht aber immer mehr zum einfachen Petitionsrecht herabgedrückt, mit dem kein Rechtsanspruch auf Beschlußfassung durch den Gesetzgebungskörper verbunden war. Die französische Juli-Revolution vom Jahre 1830 löste in der Schweiz eine Bewegung aus, daß der Gedanke

der Volkssouveränität nicht nur theoretisch anerkannt, sondern auch praktisch durchgeführt werden müsse. Sie ließ aus dem bloßen Petitionsrecht das Initiativrecht wieder erstehen. Die Initiative — also das Recht, einen Gesetzgebungsakt zu beantragen — wurde zunächst als „Verfassungsinitiative" ausgebildet, im Anfang meist auf „Totalrevisionen" der Verfassung beschränkt, später auch für „Teilrevisionen" zugelassen. Die Gesetzesinitiative — im Gegensatz zur Verfassungsinitiative — wurde in ihrer heutigen Ausgestaltung zuerst im Jahre 1845 im Kanton Waadt eingeführt. Sie gab den Bürgern das Recht, nicht nur Verfassungsänderungen, sondern auch Erlaß, Aufhebung und Abänderung von Gesetzen und staatlichen Verwaltungsbeschlüssen zu verlangen. Nach diesem Vorbilde wurde die Initiative mit mannigfachen Abwandlungen in der Mehrzahl der Kantone eingeführt, am sorgfältigsten durchgebildet im Kanton Zürich durch die Verfassung vom 18. April 89. Die Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft selbst vom 29. April 74 kennt nur die Verfassungsinitiative (Art. 120 u. 121). Die Gesetzgebungsinitiative ist trotz mehrfach darauf gerichteter Bestrebungen und Initiativen bis jetzt noch nicht in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten hat weder die Verfassungs- noch die Gesetzgebungsinitiative. Dagegen finden sich beide Arten in Verfassungen der Einzelstaaten. In der Schweiz haben jetzt alle Kantone, bis auf drei, die Gesetzesinitiative. Ihre Durchbildung im einzelnen weist mehrfache Verschiedenheiten auf. Überwiegend wird ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf als Grundlage der Initiative verlangt. Verschiedentlich genügt bloß eine allgemeine Anregung. Die Initiative ist teils direkt, d. h. der Volksvorschlag kommt ohne weiteres zur Volksabstimmung — so als Ausdruck der geringen Bewertung der Parlamente überwiegend in den Einzelstaaten von Amerika —, teils indirekt, d. h. der Vorschlag gelangt zunächst zur Beschlußfassung an die Volksvertretung. Für die Verfassungsinitiative wird in der Regel eine höhere Zahl von Petenten gefordert als für die bloße Gesetzesinitiative. Mehrfach finden sich Bestimmungen, daß abgelehnte Initiativen nicht vor Ablauf einer gewissen Frist, in einem oder mehreren Jahren, wiederholt werden dürfen. Die Initiative hat auch in vielen Stadtgemeinden Eingang gefunden.

Das Referendum — den Namen hat die Einrichtung in der Schweiz erhalten, weil in alter Zeit die „Boten" der einzelnen Landesteile die Beschlüsse der Volksvertretung „ad referendum" nahmen, um ihren Mitbürgern darüber Bericht zu erstatten und ihre Willensmeinung einzuholen — wurde in der Schweiz schon frühzeitig das Mittel, um auch in den Repräsentativ-Demokratien, in denen die Staatsgewalt nicht

mehr unmittelbar durch das Volk, sondern durch eine Volksvertretung ausgeübt wird, die „direkte Volksgesetzgebung" zu ermöglichen. Es fand dann auch in den Gliedstaaten der Nordamerikanischen Union und in Frankreich Aufnahme, ist aber auch wieder in der Schweiz zur vollendetsten Ausbildung gelangt. Alle Kantone — mit Ausnahme Freiburgs — haben es in mannigfach verschiedener Ausgestaltung eingeführt, auch die Bundesverfassung der Eidgenossenschaft kennt es, ebenso hat es in vielen Gemeinden Eingang gefunden. Man unterscheidet das obligatorische und das fakultative Referendum, je nachdem jedes Gesetz von Verfassungs wegen der Volksabstimmung unterworfen werden muß, oder die Volksabstimmung über ein Gesetz nur auf Begehren einer verfassungsmäßig bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten — also auch eine Art Initiative — einzutreten hat. In der Schweiz, und zwar sowohl in der Eidgenossenschaft selbst wie in den Kantonen, ist das Referendum obligatorisch für alle Verfassungsänderungen, dagegen in etwa der Hälfte der Kantone und in der Eidgenossenschaft selbst für bloße Gesetze fakultativ. Acht schweizerische Kantone kennen eine Volksabstimmung über die Auflösung der Volksvertretung, die aber nicht zu praktischer Bedeutung gelangt ist und in der Schweiz neben dem Verfassungs- und dem Gesetzesreferendum und der Initiative als entbehrlich angesehen wird. Abgelehnt worden ist der Gedanke, der Volksvertretung selbst das Recht zu geben, ein von ihr beschlossenes Gesetz zur Abstimmung zu bringen. Den schweizerischen und den amerikanischen Verfassungen ist auch der Gedanke fremd, daß die Regierungsbehörde ein fakultatives Referendum veranlassen kann. Überwiegend fehlt die Bestimmung, daß nicht nur ganze Gesetze, sondern auch einzelne Teile von Gesetzen auf dem Wege des fakultativen Referendums angefochten werden können. So sieht Art. 89 des Schweizer Bundesgesetzes nur Abstimmung über ein ganzes Gesetz vor. In der Regel werden Gesetze, die die gesetzgebende Körperschaft für dringlich erklärt, der Volksabstimmung entzogen. Auch ist es den Schweizer und den amerikanischen Verfassungen fremd, an die Aufhebung eines Gesetzes durch das Referendum die Folge der Auflösung der Volksvertretung zu knüpfen.

In den Jahren 1891—1910 ist die Gesetzesinitiative in der Schweizer Eidgenossenschaft neunmal ausgeübt worden. Von den Initiativen wurden sechs abgelehnt, zwei, darunter das Schächtverbot, angenommen, eine zugunsten des Entwurfs der Räte zurückgezogen. Vom Jahre 1874 bis zum 1. Dezember 1908 waren 261 Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ergangen, gegen die das Referendum ergriffen werden konnte, aber nur über 30 Vorlagen ist die Abstimmung gefordert worden. Von den in dieser Zeit der Volksabstimmung unterbreiteten Vorlagen

der Bundesversammlung — zu den 30 Gesetzen, gegen die das Referendum beantragt war, traten noch 19 Verfassungsvorlagen hinzu, die kraft der Verfassung der Volksabstimmung unterbreitet werden mußten — sind 25 durch die Volksabstimmung verworfen worden. Die Abstimmung über die Bundesverfassung von 1874 inbegriffen, ist das Schweizer Volk in 36 Jahren an 43 Sonntagen (öfters wurde am gleichen Tage über mehrere Vorlagen abgestimmt) zur Urne gegangen, um das Recht der Volksabstimmung auszuüben.

Im Kanton Zürich, wo die Initiative am meisten durchgebildet ist, sind von 1869—1909 37 Initiativen eingebracht worden, von denen 11, davon 3 in der Fassung des Kantonrats, angenommen, 22 verworfen und 4 zurückgezogen worden sind. Die wichtigsten der angenommenen Initiativen betrafen: die Errichtung staatlicher Korrektionsanstalten, das Notenmonopol für die Nationalbank, die Revision des Gemeindegesetzes, die Aufhebung des Impfzwanges, die Wiedereinführung der Todesstrafe, die Entschädigung für Viehverluste durch Seuchen.

Im Kanton Bern sind von 1869—1905 8 Initiativen gestellt worden, von denen 5 verworfen worden sind.

Die Einrichtungen der Initiative und des Referendums haben früher auch in der Schweiz ihre Gegnerschaft gefunden. Insbesondere fürchtete man für die ruhige Weiterentwicklung der Eidgenossenschaft, als in den neunziger Jahren ziemlich rasch eine Reihe von Initiativen aufeinander folgten. Die gegnerischen Stimmen sind aber jetzt verstummt. Das Schweizer Volk hat die politische Reife bewiesen, das ihm anvertraute Recht nur maßvoll zu gebrauchen und es nicht durch häufigen und leichtfertigen Gebrauch abzunutzen und zu entwerten. Jetzt ist in der Schweiz keine politische Partei oder Gruppe vorhanden, die die Rechte zu beseitigen wünschte. Im Gegenteil werden immer wieder Anläufe gemacht, auch in der Bundesverfassung noch die Gesetzesinitiative einzuführen. — Näheres siehe bei Klaus, Die Frage der Volksinitiative in der Bundesgesetzgebung, Zürich, Albert Müller, 1906; Curtius, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, Heidelberg, Karl Winter, 1919; Curti, Die Resultate des Schweizerischen Referendums, Bern, K. J. Wyß, 1911; Denkschrift der bayerischen Staatsregierung über „Volksabstimmung und Volksantrag" bei Piloty, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, München, J. Schweitzer, 1919, S. 274.

4. Volksbegehren und Volksentscheid sind nur in den in der Verfassung selbst festgelegten Fällen zulässig. Die näheren Bestimmungen darüber finden sich — gesetzestechnisch nicht ganz glücklich — zerstreut in Abschnitt IV „Die Gesetzgebung" Art. 35—38 und in Art. 9 Abs. 2.

Ein Volksbegehren kann nur gerichtet sein

a) auf Erlaß eines Gesetzes — worin die Aufhebung oder die Änderung von Gesetzen und verfassungsändernde Gesetze inbegriffen sind —,

b) auf die Auflösung des Landtags.

Das Begehren muß in beiden Fällen von mindestens einem Zehntel der Stimmberechtigten der letzten Landtagswahl gestellt sein (Art. 36).

Die Gesamtzahl der in Sachsen in die Wählerlisten und Wahlkarteien eingetragenen Wähler betrug bei der Reichstagswahl vom 6. Juni 20 2 938 366.

Der Volksentscheid wird angerufen

a) als Folge eines Volksbegehrens (Art. 9, 36), also über den Erlaß eines Gesetzes oder die Auflösung des Landtags,

b) auf Beschluß des Gesamtministeriums, wenn dieses dem Volke die Fragen vorlegen will, ob der Landtag aufgelöst oder ob ein Gesetz aufrechterhalten werden soll, das der Landtag trotz der Bedenken des Gesamtministeriums durch wiederholten Beschluß angenommen hat (Art. 9 Abs. 2, 35).

5. Entspricht RV. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 u. Art. 110 Abs. 2: „Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten, wie die Angehörigen des Landes selbst." (Zu vgl. Einführung S. 7.)

Das badische Verfassungsgesetz vom 21. März 19 § 3, und nach diesem Vorbild die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. Aug. 19 § 8 beschränken die Ausübung des Stimmrechts. Beide fordern einen mindestens sechsmonatigen Wohnsitz im Lande, Baden erklärt aber Wohnsitz zur Zeit der Wahl oder Abstimmung für diejenigen als genügend, die seit mehr als 6 Monaten das badische Staatsbürgerrecht besitzen. Die sächsische Verfassung geht von dem Standpunkte aus, daß es der Wille der Reichsverfassung ist, allen reichsdeutschen Männern und Frauen in möglichst weitem Umfange zur Ausübung der politischen Rechte in allen Ländern zu verhelfen. Sie fordert daher als Voraussetzung für die Ausübung dieser Rechte nicht den Wohnsitz im Sinne des bürgerlichen Rechts, sondern begnügt sich mit dem tatsächlichen Wohnen. Sie verlangt also nicht mehr, als das, was für die Ausübung der politischen Rechte der Reichsbürger vorausgesetzt wird (RWahlG. vom 27. April 20, RGBl. S. 627, §§ 11 u. 13; RWahlO. vom 1. Mai 20, RGBl. S. 713, §§ 2 u. 85).

Im Verfassungsausschuß herrschte Einverständnis darüber, daß der Begriff des Wohnens im Sinne des Art. 3 Abs. 2 ebenso zu verstehen sei, wie er im sächsischen Landeswahlgesetz vom 4. Sept. 20, GVBl. S. 331 § 11, näher umschrieben ist. Danach gilt als Wohnort der Ort, in dem der Wähler seinen

Wohnsitz oder in Ermangelung eines Wohnsitzes in Sachsen seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Ein nur für wenige Tage oder Wochen bemessener oder nur gelegentlicher Aufenthalt ist kein gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne dieser Bestimmung. Abs. 2 dieses Paragraphen stellt sächsischen Staatsbeamten und staatlichen Arbeitern, die außerhalb Sachsens wohnen, und Angehörigen ihres Hausstandes die Ausübung des Wahlrechts in der nächstgelegenen sächsischen Gemeinde frei. Diese Bestimmung ist nach der Auffassung des Verfassungsausschusses auch auf die Ausübung der staatspolitischen Rechte bei Volksbegehren und Volksentscheid auszudehnen. Das über Volksbegehren und Volksentscheid zu erlassende Gesetz wird daher diese Bestimmung aufzunehmen haben (StenB. XI 9; XVII 4; AusschB. S. 7).

Über den Erwerb und den Verlust der Reichsangehörigkeit gilt noch das Reichsgesetz vom 22. Juli 13 (RGBl. S. 583). Wegen der einschneidenden Wirkungen der Gebietsabtretungen vgl. Friedensvertrag Art. 36, 37 (Belgien) RGBl. S. 763; Art. 84, 85 (Tschecho-Slowakei) RGBl. S. 837; Art. 91 (Polen) RGBl. S. 853; Art. 105, 106 (Danzig) RGBl. S. 877; Art. 112, 113 (Dänemark) RGBl. S. 887; Art. 79 nebst Anlage (Elsaß-Lothringen) RGBl. S. 829. Wegen Polen zu vgl. E. Kaufmann, „Die Rechtsverhältnisse der an Polen abgetretenen Ostmark", 1919.

6. Wie RV. Art. 17 bestimmt.

7. Die Bestimmungen über die Landtagswahl haben das Landeswahlgesetz für den Freistaat Sachsen vom 4. Sept. 20 (GVBl. S. 331) und die Landeswahlordnung vom 4. Sept. 20 (GVBl. S. 338) gegeben.

Ausgaben:

Lipinski, Leipzig, Verlag des Bezirksvorstandes der U. S. P., 1920, enthält einen kurzen, volkstümlich gefaßten Überblick.

Woelker, Dresden, C. C. Meinhold Söhne, 1920, hebt vor allem die Abweichungen vom Reichswahlrechte hervor.

II. Der Landtag.

Um ein vollständiges Bild von der Tätigkeit, insbesondere der Arbeitsweise des Landtages zu bekommen, muß die Geschäftsordnung zu Hilfe genommen werden. Diese enthält insbesondere wichtige Vorschriften darüber, wie sich der Gesetzgebungswille des Landtages bildet und wie die Minderheiten geschützt werden. Den Entwurf zur Geschäftsordnung der Volkskammer hat nach sorgfältigen Vorarbeiten der frühere Rechenschaftsausschuß aufgestellt (Bericht der Volkskammer 1919 Nr. 396). Er hat den ersten Entwurf in Verbindung mit dem Entwurfe der Volkskammerordnung (Vorlage 36, 1919)

einer nochmaligen Bearbeitung unterzogen (Bericht der Volkskammer 1920 Nr. 519), worauf die Volkskammer unter dem 11. Febr. 20 die Geschäftsordnung angenommen hat. Diese bedarf zur Anpassung an die neue Verfassung einiger Abänderungen und Ergänzungen. Sie wird aber zweifellos auch für den künftigen Landtag die Grundlage seiner Geschäftsführung bilden. Hiervon ist auch der Verfassungsausschuß bei seinen Beratungen ausgegangen (zu vgl. auch Abg. Lipinski [U. S. P.], Vhdl. S. 4819 D). Die Vorschriften der Geschäftsordnung sind daher in dieser Ausgabe bei Erläuterung der einzelnen Artikel des II. Abschnittes mit verwertet worden.

Die Volkskammerordnung vom 11. Febr. 20 (GVBl. S. 21) ist durch Art. 53 der Verfassung aufgehoben worden. Ihre Bestimmungen haben, wie von vornherein in Aussicht genommen war (zu vgl. Vorlage 36) im wesentlichen in der Verfassung Aufnahme gefunden.

Artikel 4. Der Landtag besteht aus 96 Abgeordneten.[1 2 3 4 5]

Die Abgeordneten sind Vertreter des Volkes. Sie sind an Aufträge nicht gebunden.

1. Die Zahl der Abgeordneten ist schon durch das Landeswahlgesetz vom 4. Sept. 20 (GVBl. S. 331) § 1 auf 96 bestimmt. Der Verfassungsausschuß hat es für zweckmäßig erachtet, sie auch in der Verfassung festzulegen, um ihre Abänderung — insbesondere ihre Erhöhung — den erschwerten Bedingungen für Verfassungsänderungen zu unterstellen (StenB. XIX 5; AusschB. S. 7; Berichterst. Dr. Wulffen [Dem.], Vhdl. S. 4810 A).

2. Über die Frage, ob die Zahl der Abgeordneten fest zu bestimmen oder — wie nach dem Reichswahlgesetz vom 27. April 20 (RGBl. S. 627) — von der Wahlbeteiligung abhängig zu machen sei, ist bei der Verabschiedung des Landeswahlgesetzes beraten und entschieden worden. Das gleiche gilt von der Höhe der Zahl; der Regierungsentwurf zum Landeswahlgesetze hatte nur 84 Abgeordnete vorgeschlagen (vgl. Woelker, Handausgabe des Landeswahlgesetzes S. 7 und 8 unter B).

3. Die Reichsverfassung gibt für die Abgeordneten der Landtage folgende Bestimmungen:

Art. 36 [Verantwortungsfreiheit]: Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 37 [Immunität]: Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist.

Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenberufs beeinträchtigt.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Art. 38 [Zeugnisverweigerungsrecht]: Die Mitglieder des Reichstags und der Landtage sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tatsachen anvertrauen, oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufs solche anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken stehen sie den Personen gleich, die ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben.

Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Reichtags oder eines Landtags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden.

Art. 39 [Urlaub für Beamte]: Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs.

Bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körperschaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

Außerdem kommen in Frage:

Art. 30 [Verantwortungsfreie Berichterstattung]: Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags, eines Landtags oder ihrer Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

Art. 160 [Ausübung staatsbürgerlicher Rechte]: Wer in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis als Angestellter oder Arbeiter steht, hat das Recht auf die zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird, zur Ausübung ihm übertragener öffentlicher Ehrenämter nötige freie Zeit. Wieweit ihm der Anspruch auf Vergütung erhalten bleibt, bestimmt das Gesetz.

4. Die Landtagsabgeordneten haben das Recht, die Berufung zum Amte eines Schöffen oder Geschworenen abzulehnen (GVG. §§ 35, 85). Als Zeugen oder Sachverständige

sind sie während ihres Aufenthalts am Orte des Landtags an diesem Orte zu vernehmen, solange der Landtag nicht vertagt ist (ZPO. §§ 382, 402; StPO. §§ 49, 72).

5. Der Regierungsentwurf gab im Art. 23 die Anregung, Vorschriften darüber zu treffen, daß der Landtag einen Abgeordneten wegen Bestechung oder Verletzung der Schweigepflicht vor dem Staatsgerichtshof anklagen kann. Die Aufnahme solcher Bestimmungen ist im Verfassungsausschuß einstimmig abgelehnt worden (AusschB. S. 15).

Artikel 5. Der Landtag beschließt die Gesetze, wählt den Ministerpräsidenten und überwacht die Politik und Verwaltung des Staates.[1 2 3]

1. Dieser Artikel begründet die überragende Stellung des Landtags im Verfassungsleben des Staates. Der Landtag ist der Gesetzgeber des Landes. Er stellt den Staatshaushaltsplan fest. Er hat durch die Wahl des Ministerpräsidenten den entscheidenden Einfluß auf die Regierungsbildung. Er hat nicht selbst die Exekutive, kann aber durch die ihm zugesprochenen Überwachungsbefugnisse auf alle Zweige der Staatstätigkeit einwirken. Die Fassung: „und überwacht die Politik und Verwaltung des Staates" ist weiter als die des § 1 VG.: „und überwacht die Durchführung der Gesetze". Sie entspricht aber dem, was auch das VG. gewollt hat; denn sie bringt zum Ausdruck, was sich aus der Stellung des Landtags im parlamentarisch regierten Staate von selbst ergibt. Sie gibt dem Landtag das Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht nur für die Tätigkeit, durch die sie seine Gesetze ausführt und seine Beschlüsse vollzieht, sondern auch für die freischaffende Verwaltungstätigkeit. — Über das Verhältnis der Regierung zum Landtag s. Einführung S. 51. — Dieser hervorragenden Bedeutung des Landtags im Staatsorganismus entspricht auch seine äußere Stellung. Der Landtag hat das Selbstversammlungsrecht. Er kann außer durch das Gesamtministerium auch von seinem Präsidenten einberufen werden. Er kann sich selbst auflösen. Dem Präsidenten steht die selbständige Verwaltung der Landtagsangelegenheiten zu. Er ist Dienst- und Anstellungsbehörde der Landtagsbeamten.

2. Zur Ausübung seiner Überwachungsbefugnisse dienen dem Landtag im besonderen

a) die Anfragen an die Regierung (Art. 19),
b) die Pflicht der Mitglieder des Gesamtministeriums und der obersten Rechnungsprüfungsbehörde, auf sein Verlangen im Landtage oder in den Ausschüssen zu erscheinen und Auskunft zu erteilen (Art. 16),
c) die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 21),

d) die Verpflichtung der Regierung, ihm zu ihrer Entlastung über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates im folgenden Rechnungsjahre Rechnung zu legen (Art. 48).

3. Im übrigen sind in der Verfassung, abgesehen von den Zuständigkeiten für die Finanzwirtschaft des Staates (Art. 42, 45, 46, 48), noch folgende Rechte des Landtags hervorgehoben:

Seine Zustimmung ist erforderlich, wenn Mitglieder des Gesamtministeriums noch einen besonderen Beruf, ein Gewerbe oder eine sonstige mit Entgelt verbundene Tätigkeit ausüben wollen (Art. 33). Die von der Regierung während seiner Vertagung erlassenen Notverordnungen sind ihm sofort beim Wiederzusammentritt vorzulegen (Art. 40).

Artikel 6. Der Landtag wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf vier Jahre[1] gewählt. Die Neuwahl findet vor dem Ablauf der Wahlperiode statt.[2] Wird der Landtag aufgelöst, so muß die Neuwahl spätestens am sechzigsten Tage nach der Auflösung stattfinden.

1. Die Vertreter der U. S. P. sprachen sich im Verfassungsausschusse für die dreijährige Wahlperiode aus. Abg. Lipinski (U. S. P.): „Die Bestimmung wird gar nicht praktisch werden, da bei den jetzigen politischen Gärungsverhältnissen, unter denen wir noch im nächsten Jahrzehnte leben werden, kaum ein Reichstag und damit auch nicht ein Landtag eine vierjährige Lebensdauer haben wird" (StenB. VI 22/23).

Die Mehrheit gab der vierjährigen Wahlperiode, die auch für den Reichstag gilt, den Vorzug. — Die vierjährige Wahlperiode wird durch Abs. 2 Satz 1 allerdings etwas abgekürzt (s. Anm. 2).

2. Der Regierungsentwurf bestimmte in Anlehnung an RV. Art. 23, daß die Neuwahl spätestens am 60. Tage nach Ablauf der Wahlperiode stattfinden müsse. Es war dadurch nicht ausgeschlossen, die Neuwahl auch schon vor Ablauf der Wahlperiode vorzunehmen (Ministerialdirektor Dr. Schulze, StenB. XI 11). Der Verfassungsausschuß war aber in seiner Mehrheit der Meinung, daß eine landtagslose Zeit soweit wie möglich beschränkt werden müsse. Abg. Nitzsche (Soz.): „Der Landtag wird als der erste und wichtigste Bestandteil der Staatsgewalt angesprochen, und es muß daher dafür gesorgt werden, daß dieser Bestandteil der Staatsgewalt auch jederzeit vorhanden ist. Nach dem Entwurfe würde das Land unter Umständen längere Zeit ohne diesen wichtigen Bestandteil der Staatsgewalt sein. Das kann unter Umständen ein unerträglicher Zustand werden" (StenB. XI 11).

Demnach soll der neue Landtag gewählt werden, bevor die vier Jahre des alten Landtags abgelaufen sind. Da der neue Landtag nach Art. 8 spätestens 30 Tage nach dem Wahltage zusammentreten muß, wird die landtagslose Zeit erheblich abgekürzt. Allerdings bringt die Regelung eine Verkürzung der Wahlperiode mit sich, weil die neue Wahlperiode mit dem Tage der Neuwahl beginnt und außerdem der alte Landtag schon vor der Neuwahl infolge der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes, an dem die Mehrzahl seiner Mitglieder stets beteiligt sein wird, keine rechte Lebenskraft mehr hat (StenB. XI 17; AusschB. S. 7; Berichterst Dr. Wulffen [Dem.], Vhdl. S. 4810).

In Verbindung mit Art. 8 bedeutet die Regelung eine dauernde Immunität der Abgeordneten im Sinne von RV. Art. 37 (s. Anm. 6 zu Art. 8). Die Vertreter der D.-Nat. Vp. wollten daher die Fassung der Regierungsvorlage aufrechterhalten. Abg. Dr. Wagner (D.-Nat. Vp.): „Man darf nicht allzu viel Mißtrauen gegen die Regierung haben, daß sie nicht einmal zwei Monate ohne Landtag regieren könne. Es sitzen doch die Vertrauensmänner des Volkes in der Regierung, die außerdem nach dem Zusammentreten des Landtags zur Verantwortung gezogen werden können" (StenB. XI, 12).

Die D.-Nat und die D. Vp. brachten die Wiederherstellung der Regierungsvorlage als Minderheitsantrag ein (AusschB. S. 43), den der Abg. Beutler (D.-Nat. Vp.) begründete. (Vgl. auch die Ausführung des Abg. Lipinski [U. S. P.], Vhdl. S. 4818 D). Der Antrag wurde abgelehnt (S. 4834).

Artikel 7. Der Landtag entscheidet über die Gültigkeit der Wahlen und darüber, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.[1 2]

Vgl. VG. § 2.

1. Der Regierungsentwurf wollte die Wahlprüfungen nach dem Vorbilde von RV. Art. 31 einem Wahlprüfungsgericht übertragen, das aus Mitgliedern des Landtags und des Oberverwaltungsgerichts zusammengesetzt sein und auf Grund öffentlicher mündlicher Verhandlungen durch drei Mitglieder des Landtags und zwei richterliche Mitglieder entscheiden sollte. Die Begründung führte dazu aus, daß die Wahlprüfung ihrem Wesen nach Rechtsprechung sei. Im Verfassungsausschuß traten die Vertreter der Deutschen Volkspartei und der Deutschnationalen Volkspartei für das Wahlprüfungsgericht ein. Die Wahlprüfung müsse der Entscheidung nach politischen Gesichtspunkten entzogen werden. Demgegenüber wurde betont, daß politische Gesichtspunkte nicht in Frage kämen, und daß es sich bei den Entscheidungen meist nur um reine Formalitäten handle und um geringfügige Bedenken, über die ein Wahl-

prüfungsausschuß leichter hinwegkommen werde als ein Gerichtshof. Übereinstimmung herrschte darüber, daß die Wahlprüfung bei der Listenwahl keine große Bedeutung mehr habe. Anfechtungen von Wahlen würden selten sein (StenB. VI 17 ff.; XIX, 7; AusschB. S. 7). Die Vertreter der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei beantragten als Minderheit die Wiederherstellung der Regierungsvorlage (AusschB. S. 43). Der Abg. Blüher (D. Vp.) begründete den Antrag (Vhdl. S. 4827). Wenn er dabei das Prinzip der Gewaltenteilung dadurch als gebrochen erklärte, daß sich das Parlament mit der Wahlprüfung auch noch die richterliche Gewalt anmaße, so hat er der rechtsprechenden Funktion der Wahlprüfung wohl etwas zu große Bedeutung beigemessen.

2. Die Wahlprüfung ist durch die Geschäftsordnung dem „Prüfungsausschuß" übertragen worden (GO. §§ 3, 15 Abs. 2 Ziff. 1).

Artikel 8. Der Landtagspräsident und das Gesamtministerium hat das Recht, den Landtag einzuberufen. Der Landtagspräsident muß den Landtag einberufen, wenn mindestens ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es bei ihm beantragt.

Nach einer Neuwahl tritt der Landtag am dreißigsten Tage nach dem Wahltag mittags 12 Uhr zusammen, wenn er vom Gesamtministerium bis dahin nicht einberufen worden ist.[1 2 3]

Der Landtag bestimmt den Zeitpunkt der Vertagung und des Wiederzusammentritts.[4]

Im Laufe der Wahlperiode hat der Landtag sich alljährlich zu versammeln.[5 6]

1. Nach dem Regierungsentwurfe lautete Art. 8:

„Der Landtag tritt zum ersten Male spätestens am 30. Tage nach der Wahl zusammen. Er bestimmt den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts.

Das Staatsministerium kann den Landtag jederzeit einberufen und muß es tun, wenn mindestens ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es verlangt."

Der Landtag hatte danach das Recht, sich frei zu versammeln und zu vertagen. Außerdem hatte das Gesamtministerium jederzeit die Befugnis, ihn einzuberufen. Der Verfassungsausschuß hielt es für erforderlich, daß auch der Landtagspräsident das Einberufungsrecht habe (StenB. XI 12, 17). Ein weitergehender Antrag der Demokraten ging dahin, dem Ge-

samtministerium überhaupt kein Einberufungsrecht zu geben. Der Stellung des Landtages und dem demokratischen Prinzip entspreche es, daß der Landtag unabhängig von der Regierung sich versammle, entweder kraft selbständigen Zusammentritts seiner Mitglieder oder auf Einberufung durch den Landtagspräsidenten. Dem wurde namentlich vom Regierungsvertreter, Ministerialdirektor Dr. Schulze, entgegengehalten, die Prestigefrage könne hier keine Rolle spielen; namentlich nach einer Neuwahl erfolge die Einberufung am zweckmäßigsten und einfachsten durch die Regierung, die die Wahlgeschäfte an oberster Stelle leite; es könne vorkommen, daß der Landtagspräsident und sein Vertreter abwesend seien oder die Einberufung nicht vornehmen wollten. Meistens werde die Regierung das größte Interesse an der Einberufung des Landtages haben (StenB. XI 18; XIX 10). Die lange Beratung ergab schließlich die jetzige Fassung. Danach hat sowohl der Landtagspräsident als auch das Gesamtministerium, jedes für sich, das Recht, den Landtag einzuberufen. (Daher die Fassung „hat das Recht".) Nach der Neuwahl ist er durch das Gesamtministerium einzuberufen. Sollte das Gesamtministerium die Einberufung bis zum 30. Tage nach der Wahl nicht vornehmen, so tritt der Landtag an diesem Tage dadurch zusammen, daß die neugewählten Abgeordneten sich mittags 12 Uhr im Landtagsgebäude versammeln.

2. Durch das Selbstversammlungsrecht des Landtags ist die Bestimmung GO. § 1 hinfällig geworden, daß der Landtag durch die Staatsregierung zu eröffnen ist.

3. Bis zur Neuwahl des Präsidenten übernimmt der Präsident der letzten Wahlperiode oder einer seiner Stellvertreter den Vorsitz, vorausgesetzt, daß er dem neuen Landtag angehört. Andernfalls übernimmt der älteste anwesende Abgeordnete vorläufig die Geschäftsführung (GO. § 2).

4. Schon vor dem vom Landtag beschlossenen Wiederzusammentritt hat aber der Landtagspräsident und auch das Gesamtministerium das Recht, den Landtag wieder einzuberufen. Der Landtagspräsident muß ihn einberufen, wenn ein Drittel der Abgeordneten es verlangt.

5. Schon die einjährige Etatperiode zwingt ihn dazu.

6. Aus Art. 8 Abs. 3 u. 4 u. Art. 11 ergibt sich — insbesondere im Vergleich zu dem Regierungsentwurfe —, daß die sächsische Verfassung hinsichtlich der Einteilung der Wahlperiode in einzelne Abschnitte von dem für den Reichstag geltenden Rechte abweicht. Die Reichsverfassung gliedert in Anlehnung an das frühere Reichstagswahlrecht die vierjährige Wahlperiode (Art. 27, 31 Abs. 2, 35) in Tagungen oder Sitzungsperioden (Art. 24 Abs. 2, 27, 37). Beide Ausdrücke decken sich mit dem früheren Begriffe „Session". Sie werden in der Reichsverfassung gleichbedeutend gebraucht. Der Reichs-

tag muß sich mindestens jährlich einmal zu einer Tagung (Sitzungsperiode) versammeln. Er bestimmt den Schluß der Tagung (Art. 24). Eine „Vertagung" bedeutet nicht den Schluß der Tagung, sondern nur eine Unterbrechung; sie unterbricht aber nicht die Kontinuität der Geschäfte. Das Direktorium bleibt dasselbe, die Arbeiten werden nach der Vertagung vom Plenum da wieder aufgenommen, wo sie vor der Vertagung abgebrochen wurden. Der Schluß der Tagung (Sitzungsperiode, Session) bringt eine neue Geschäftslage für die neue Tagung; alle Vorlagen, Anträge, Gesuche der letzten Tagung werden als erledigt betrachtet (zu vgl. die Geschäftsordnung des Reichstags — die der neue Reichstag in der Sitzung vom 24. Juni 20 angenommen hat — § 1 Abs. 2, § 5 Abs. 2, §§ 11, 70).

Der von der Regierung vorgelegte Entwurf der Verfassung sah in Anlehnung an die Reichsverfassung die Teilung der Wahlperioden in Tagungen (Sitzungsperioden, Sessionen) vor:

Art. 8. (Entw.) „Der Landtag bestimmt den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts."

Art. 11. (Entw.) „Zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden führen der Präsident der letzten Tagung und seine Stellvertreter die Geschäfte fort."

Diese Regelung fand aber nur bei einer Minderheit des Verfassungsausschusses Anklang. Dieser erschien es willkommen, in die Arbeiten der Kammer gewisse Abschnitte zu bringen, um „reinen Tisch" zu bekommen. Auch sei es von Vorteil, wenn die Möglichkeit bestände, während der vierjährigen Wahlperiode das Präsidium zu erneuern. Demgegenüber wurde geltend gemacht, die Unterbrechung der Kontinuität der Arbeit verursache nur erhöhte Kosten. Die in der früheren Tagung unerledigt gebliebenen Gesuche und Vorlagen würden doch in der Mehrzahl in der neuen Tagung wieder eingebracht; vor allem aber entspreche es auch der veränderten Stellung des Landtages, daß er während der ganzen Wahlperiode „tage" (StenB. XI 14; XIX 11; AusschB. S. 10). Nach der sächsischen Verfassung fließen also die Begriffe „Tagung", „Sitzungsperiode", „Session" mit dem Begriff „Wahlperiode" zusammen.

Die Gleichstellung der Sitzungsperiode mit der Wahlperiode bringt es mit sich, daß die Immunität der Abgeordneten sich auf die ganze Wahlperiode erstreckt (zu vgl. Anm. 2 zu Art. 6).

7. Der Abg Dr. Dietel (Dem.) stellte ohne Widerspruch fest, daß der Begriff „Tagung" im Sinne der Geschäftsordnung ebenfalls gleichbedeutend mit Wahlperiode sei (StenB. XI, 14; GO. §§ 1, 2, 4 und die Ausführungen des zu dieser erstatteten Berichts des Rechenschaftsausschusses der

Volkskammer Nr. 396, 1919 S. 566 u. 567). Im gleichen Sinne ist demnach auch der Begriff der Tagung im Gesetze über die Aufwandsentschädigung für die Mitglieder der Volkskammer vom 8. März 19 (GVBl. S. 45 u. 137) aufzufassen (zu vgl. auch VG. § 9).

Artikel 9. Der Landtag kann sich selbst auflösen. Zu diesem Beschluß ist die Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten erforderlich. Sind diese zwei Drittel nicht anwesend, so wird in der nächsten Sitzung abgestimmt, auch wenn weniger als zwei Drittel anwesend sind.

Der Landtag kann auf Volksbegehren oder auf Antrag des Gesamtministeriums durch Volksentscheid aufgelöst werden.[1]

1. Der Regierungsentwurf gab in diesem Artikel dem Gesamtministerium das Recht, den Landtag aufzulösen. Diese Bestimmung hat keine Annahme gefunden. Dagegen ist dem Gesamtministerium die Befugnis zugesprochen worden, einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtags herbeizuführen (zu vgl. Einführung S. 52). Außerdem ist dem Landtag selbst die Befugnis gegeben worden, sich aufzulösen (zu vgl. AusschB. S. 9; Berichterst. Wulffen [Dem.], Vhdl. S. 4810 D).

Artikel 10. Der Landtag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer.[1]

Er gibt sich seine Geschäftsordnung.[2]

1. Der Präsident, dessen beide Stellvertreter und die zwei Schriftführer bilden nach der Geschäftsordnung den „Vorstand" des Landtags. Über ihre Funktionen bestimmt die Geschäftsordnung:

„§ 7. [Der Präsident.] (1) Der Präsident führt die Geschäfte der Volkskammer, leitet die Vorstands- und Kammersitzungen und handhabt die Ordnung in den Sitzungen. Er ist berechtigt, die seiner Entscheidung unterliegenden Verfügungen dem Kammervorstand zur Beschlußfassung vorzulegen und in den Fragen der Geschäftsführung den Ältestenrat beizuziehen.

(2) Der Präsident bedient sich zur Vollstreckung seiner Anordnungen des zur Aufwartung oder Aufrechterhaltung der Ordnung bestimmten Personals.

(3) Der Präsident darf in keinen ordentlichen Ausschuß gewählt werden, hat aber das Recht, jeder Ausschußsitzung mit beratender Stimme beizuwohnen."

„§ 8. [Die Stellvertretung des Präsidenten.] (1) Die stellvertretenden Präsidenten unterstützen den Präsidenten in

seiner Amtsführung und vertreten ihn bei Behinderungen nach der Reihenfolge ihrer Wahl oder nach freier Verständigung.

(2) Sind der Präsident und seine Stellvertreter gleichzeitig behindert, so haben die Schriftführer die laufenden Geschäfte einschließlich der Leitung der Sitzungen zu übernehmen."

„§ 9. [Die Schriftführer.] Die Schriftführer unterstützen den Präsidenten in der Geschäftsführung. Sie haben dabei insbesondere

1. die Protokolle über die Verhandlungen der Kammer (§ 12) und
2. die Stimmliste (§ 68) zu führen;
3. die Wortmeldungen zu verzeichnen;
4. dafür zu sorgen, daß Verzeichnisse über
   a) die Eingänge der Kammer und
   b) Gegenstände, die für die Tagesordnung reif sind, geführt werden;
5. den Druck der Vorlagen, Verhandlungen und sonstigen Schriften, sowie
6. die Durchsicht der stenographischen Berichte zu überwachen;
7. in Angelegenheiten, für die keine Berichterstatter bestellt sind, Vorlagen und Schriften zu entwerfen und für ihre Ausfertigung zu sorgen;
8. Schriftstücke vorzulesen, die Stimmen zu sammeln, zu zählen und zu vermerken, sowie
9. die Kanzlei und insbesondere das Akten-, Kassen- und Rechnungswesen zu beaufsichtigen."

Zur Unterstützung des Präsidenten bei der Geschäftsführung wird ein Ältestenrat gebildet. Über diesen bestimmt § 20:

„Zur Herbeiführung einer freien Verständigung über die Behandlung der Geschäfte ist ein Ältestenrat zu bilden. Er besteht aus dem Kammervorstande und aus Vertrauensmännern der Fraktionen. Fraktionen bis zu 10 Mitgliedern entsenden einen Vertrauensmann, stärkere zwei Vertrauensmänner. Der Präsident beruft und leitet den Ältestenrat. Er hat ihn zu berufen, wenn eine Fraktion es verlangt."

Die Geschäftsordnung sagt nichts darüber, daß der Begriff der „Fraktion" eine Mindestzahl von Abgeordneten einer Partei voraussetzt.

2. S. Vorbem. vor Art. 4.

Artikel 11. Zwischen zwei Wahlperioden führen der Präsident des letzten Landtags und seine Stellvertreter die Geschäfte fort.[1]

1. Zu vgl. Anm. 6 zu Art. 8.

Artikel 12. Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus.[1]

Ihm untersteht die Hausverwaltung, er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Landtages nach dem Staatshaushalte und vertritt den Staat in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten der Verwaltung des Landtages.[2]

Die dauernd angestellten Landtagsbeamten sind Staatsbeamte.[3]

Zu vgl. Volkskammerordnung §§ 2 u. 3; RV. Art. 38 Abs. 2 (abgedruckt oben S. 85).

1. Das Landtagsgebäude ist von einem befriedeten Bannkreise umgeben (zu vgl. VO. über den befriedeten Bannkreis des Volkskammergebäudes vom 8. Juni 20, GVBl. S. 230).

2. Der Landtagspräsident ist also selbst ein unmittelbares, d. h. durch die Verfassung eingesetztes Staatsorgan.

3. Nähere Ausführung enthält GO. §§ 75 u. 77.

„§ 75. [Der Verwaltungsdirektor.] (1) Für die Leitung der Kanzlei und für die Verwaltung des Volkskammer-Archivs wählt die Volkskammer einen Verwaltungsdirektor.

(2) Seine Anstellung und Verpflichtung ist dem Gesamtministerium mitzuteilen.

(3) Er hat eine Dienstmietwohnung im Volkskammergebäude. Sein Diensteinkommen wird im Einverständnis mit dem Gesamtministerium festgesetzt."

„§ 77. [Weitere Volkskammer-Beamte und Hilfspersonen.] (1) Die übrigen Volkskammer-Beamten werden von dem Präsidenten im Einvernehmen mit dem Kammervorstande nach Maßgabe des Staatshaushalts angestellt; ihr Diensteinkommen wird im Einverständnis mit dem Gesamtministerium festgesetzt.

(2) Die nicht nur vorübergehend angestellten Volkskammer-Beamten einschließlich des Verwaltungsdirektors sind Zivilstaatsdiener. Ihre Dienst- und Anstellungsbehörde ist der Präsident der Volkskammer. Die in den Vorschriften für die Zivilstaatsdiener den Ministerialbehörden vorbehaltenen Befugnisse werden vom Gesamtministerium im Einverständnis mit dem Präsidenten wahrgenommen.

(3) Das für jede Tagung erforderliche Kanzlei-, Diener- und sonstige Hilfspersonal wird von dem Präsidenten der Volkskammer angenommen, der auch die Entlohnung festsetzt.

(4) Die allgemeine Dienstaufsicht über das Beamten-, Kanzlei- und Dienerpersonal führt nach Weisung der Präsidenten der Verwaltungsdirektor."

Durch die Bestimmung, daß die dauernd angestellten Landtagsbeamten „Staatsbeamte" sind, ist an diesen Vorschriften, insbesondere an dem Anstellungsrechte des Präsidenten, nichts geändert worden (zu vgl. Abg. Nitzsche [Soz.], Vhdl. S. 4817 A/B; Lipinski [U. S. P.] S. 4819 A/B).

Artikel 13. Der Landtag verhandelt öffentlich.[1] Die Regierung oder 10 Mitglieder können beantragen, die Öffentlichkeit auszuschließen. Über diese Anträge wird in nichtöffentlicher Sitzung verhandelt.[2]

1. Über die Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Berichte über die Verhandlungen vgl. RV. Art. 30 (abgedruckt oben S. 85).

2. Durch diese Fassung ist GO. § 10 überholt. Über die nicht öffentlichen Sitzungen bestimmt GO.:

„§ 11. [Nichtöffentliche Sitzungen.] (1) Alle in nichtöffentlicher Sitzung verhandelten Gegenstände sind auch während der weiteren Beratung in den Ausschüssen und in der Kammer gegenüber jedermann, außer den Abgeordneten und der Regierung, geheim zu halten.

(2) Die Veröffentlichung des in einer solchen Sitzung Verhandelten darf, soweit es Erklärungen oder Vorlagen der Regierung betrifft, nur mit deren Zustimmung beschlossen werden.

(3) Wird der Druck und die Veröffentlichung von Schriften über einen nichtöffentlich verhandelten Gegenstand beschlossen, so gilt ihr Inhalt nicht mehr als geheim, auch wenn der Druck noch nicht erfolgt ist.

(4) Bei nichtöffentlichen Sitzungen haben sich die Zuhörer, die Pressevertreter und die Stenographen zu entfernen."

„§ 66. (1) Es wird in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung abgestimmt, je nachdem die Verhandlung öffentlich oder nichtöffentlich gewesen ist."

Die Ausschußsitzungen sind nichtöffentlich (GO. § 40).

Artikel 14. Zu einem Beschlusse des Landtags ist einfache Stimmenmehrheit[1] erforderlich, wenn die Verfassung nicht ein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt.[2 3] Für die vom Landtag vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.[4]

Der Landtag ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten anwesend

ist.[5 6] Die Beschlüsse sind gültig, wenn nicht vor der Abstimmung die Beschlußunfähigkeit festgestellt worden ist.[7]

Vgl. VG. § 5.

1. Das ist eine Stimme mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen. Stimmengleichheit bedeutet Ablehnung.

GO. § 73: Bei Abstimmungen und Wahlen zählen Stimmenthaltungen sowie weiße und ungültige Zettel nur zur Feststellung der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei Berechnung der Mehrheit.

2. Ein Beschluß, durch den einem Minister das Vertrauen entzogen oder sein Rücktritt gefordert wird, muß von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gefaßt werden (Art. 27); Beschlüsse, die eine Verfassungsänderung in sich schließen, von zwei Drittel der Anwesenden (Art. 41). Eine erhöhte Anwesenheitsziffer wird gefordert in Art. 9, 26, 41, s. unten Anm. 6. Wegen der Wiederholung von Landtagsbeschlüssen s. Art. 35 u. 43.

3. Für die Beschlußfassung des Landtags schreibt die Geschäftsordnung folgenden Entwicklungsgang vor:

Die Vorlagen der Regierung, die selbständigen Anträge und Gesetzesvorlagen der Abgeordneten, die Anfragen und die Berichte der Ausschüsse werden gedruckt und an die Abgeordneten verteilt (GO. § 22). Vorlagen und Anträge der Regierung sowie der Abgeordneten unterliegen zwei Beratungen. Die erste Beratung ist auf die Erörterung der Grundfragen der Vorlage oder des Antrags zu beschränken. Nach ihrem Schlusse wird lediglich darüber abgestimmt, ob der Beratungsgegenstand an einen Ausschuß verwiesen wird oder ob die Schlußberatung stattfinden soll. Entscheidet der Landtag für die Schlußberatung, so hat der Präsident einen Berichterstatter zu ernennen, falls nicht die Kammer einen solchen wählt (GO. § 23). In der Regel wird der Beratungsgegenstand zur Vorbereitung der Schlußberatung an den zuständigen Ausschuß verwiesen. Es bestehen folgende ordentliche Ausschüsse:

1. der Prüfungsausschuß für die Prüfung der Wahlen, sowie der Beschwerden und Gesuche, soweit die Gesuche nicht einem anderen Ausschuß zugewiesen sind;
2. der Rechtsausschuß für Gegenstände der Verfassung, der Gesetzgebung — mit Ausnahme der Finanzgesetze — und der Geschäftsordnung;
3. der Haushaltsausschuß A für die ordentlichen und die damit zusammenhängenden Teile des außerordentlichen Staatshaushaltsplans sowie die entsprechenden Teile des Rechenschaftsberichts;
4. der Haushaltsausschuß B für die übrigen Teile des außerordentlichen Staatshaushaltsplans und den Rest des Rechenschaftsberichts (GO. § 15).

Die zweite Beratung findet statt, nachdem die Anträge der Berichterstatter oder des mit der Berichterstattung beauftragten Ausschusses gedruckt und verteilt sind. Ihre Grundlage bilden die von den Berichterstattern oder den Ausschüssen gestellten Anträge. Eine allgemeine Besprechung findet nicht statt, doch kann die Kammer sie beschließen bei dem ersten Abschnitt einer Vorlage über die Grundsätze der Vorlage oder bei dem ersten Paragraphen eines jeden Abschnitts über den Abschnitt. Über jede einzelne selbständige Bestimmung und die Abschnittsüberschriften wird der Reihenfolge nach, zuletzt über Einleitung, Schluß und Überschriften die Beratung eröffnet und geschlossen und die Abstimmung vorgenommen. Am Ende der Beratung erfolgt sodann die Schlußabstimmung über Annahme oder Ablehnung des Ganzen mit den etwa angenommenen Abänderungsanträgen (GO. § 24).

Zwischen der Verteilung der Drucksachen und den Beratungen über diese muß ein Zeitraum von zwei vollen Tagen liegen, ebenso zwischen der ersten und zweiten Beratung in dem Falle, daß die Sache nicht an einen Ausschuß verwiesen, sondern ohne Ausschußvorbereitung in Schlußberatung genommen wird (GO. § 25). Wenn nicht zehn Abgeordnete widersprechen, kann der Landtag beschließen

a) die erste und zweite Beratung zu verbinden;
b) von der Ernennung oder Wahl eines Berichterstatters abzusehen;
c) die nach § 25 erforderliche Frist von zwei Tagen zwischen der ersten und zweiten Beratung abzukürzen oder aufzuheben (GO. § 26).

Die Volkskammer kann in jeder Lage der Beratung bis zum Beginn der Schlußabstimmung eine weitere (dritte) Beratung beschließen. Bei Gesetzesvorlagen muß die dritte Beratung erfolgen, wenn 10 Abgeordnete es beantragen (GO. § 27). Abänderungs- und Zusatzanträge können bis zum Schluß jeder Beratung gestellt werden. Sie müssen die genaue Stelle der Vorlage bezeichnen, auf die sie sich beziehen und die erstrebte Änderung wörtlich angeben (GO. § 30). Eine Wiederholung der Beschlußfassung hat einzutreten in den Fällen der Art. 35 u. 43.

4. Die Wahlen erfolgen durch Stimmzettel und nach unbedingter Mehrheit (GO. § 71). Unbedingt = absolut, also gleichfalls eine Stimme mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen.

§ 72. [Engere Wahl.] (1) „Insoweit sich bei dem ersten Wahlgang keine unbedingte Mehrheit ergibt, sind die drei Abgeordneten, die die meisten Stimmen erhalten haben, zur engeren Wahl zu stellen.

(2) Wird auch bei dieser Wahl keine unbedingte Mehrheit erreicht, so entscheidet zwischen den beiden Abgeordneten, die

die meisten Stimmen in der engeren Wahl erhalten haben, eine zweite engere Wahl.

(3) Ergibt sich bei einer Wahl Stimmengleichheit, so entscheidet das Los.

(4) Das Los wird durch den Präsidenten gezogen."

5. Der Regierungsentwurf wollte es der Geschäftsordnung überlassen, die Beschlußfähigkeit zu regeln. Der Verfassungsausschuß hielt aber eine verfassungsmäßige Festlegung für erforderlich. Der Ausschußbericht sagt darüber S. 11: „Schließlich schloß sich die Mehrheit der Auffassung an, daß eine so wichtige Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Beschluß der höchsten gesetzgebenden Versammlung des Landes zustande komme, im Verfassungsgrundgesetz beantwortet werde. Dabei war mit entscheidend, daß man der Reichsverfassung (Art. 32) um deswillen nicht folgen wolle, damit nicht, wie es im Reichstag geschehen sei, eine Minderheit, die Obstruktion treibt, in der Weise mundtot gemacht werden könne, daß schnell die Geschäftsordnung geändert werde."

6. Eine höhere Anwesenheitsziffer, nämlich zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, wird gefordert in Art. 9 für den Beschluß des Landtags, sich selbst aufzulösen, in Art. 26 für die Wahl des Ministerpräsidenten, in Art. 41 für Verfassungsänderungen. Verfassungsänderungen sind also gegenüber den sonstigen Beschlüssen des Landtags doppelter Erschwerung ausgesetzt. Sie erfordern Anwesenheit von zwei Drittel der Abgeordneten und Zustimmung von zwei Drittel der Anwesenden.

7. Die Geschäftsordnung bestimmt in § 63 Abs. 3—5:

(3) „Die Kammer gilt als beschlußfähig, solange sich nicht bei einer namentlichen Abstimmung die Beschlußunfähigkeit ergibt oder sie auf Antrag eines Abgeordneten ausdrücklich durch Auszählen oder Namensaufruf festgestellt wird.

(4) Ein solcher Antrag ist nur zulässig zu einer Abstimmung, und zwar vor ihrem Beginn, er ist unzulässig zu Abstimmungen über Schluß oder Vertagung einer Beratung, und er hindert nur die Beschlußfassung über den Punkt der Tagesordnung, zu dessen Abstimmung er gestellt ist.

(5) Auch im Falle der festgestellten Beschlußunfähigkeit bestimmt der Präsident Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung. War die Tagesordnung schon verkündet, so kann er sie dadurch ergänzen, daß er die infolge der Beschlußunfähigkeit unterbliebenen Abstimmungen in sie aufnimmt."

Da die Verfassung unzweideutig anordnet, daß die Beschlußunfähigkeit vor der Abstimmung festgestellt sein muß, wird die Gültigkeit eines Landtagsbeschlusses nicht dadurch aufgehoben, daß sich bei einer namentlichen Abstimmung die Beschlußunfähigkeit ergibt. Insoweit ist die Vorschrift der

GO. § 63 Abs. 3 überholt. Die Beschlußunfähigkeit muß vor der Abstimmung festgestellt werden. Das war auch der Wille des Verfassungsausschusses. Der Abg. Dr. Dietel (Dem.) brachte die Bestimmung der Geschäftsordnung zur Sprache. Der Berichterstatter Dr. Wulffen (Dem.) wies auf § 48 der badischen Verfassung vom 21. März 19 hin und erklärte es für das Richtige, daß die Beschlußfähigkeit des Hauses, wenn sie angezweifelt werde, vor der Abstimmung festgestellt werden müsse. Der Ausschuß beschloß darauf, die Bestimmung von Baden zu übernehmen (StenB. VI 25). Im übrigen sind die Bestimmungen der GO. § 63 mit der Verfassung vereinbar.

Artikel 15. Der Landtag verkehrt mit den Staatsbehörden durch den Ministerpräsidenten.[1 2]

Vgl. Volkskammerordnung § 4.

1. Aus dem Berichte des Rechenschaftsausschusses der Volkskammer Nr. 396 S. 3 ergibt sich, daß zunächst vorgeschlagen war, den Verkehr der Volkskammer mit den Staatsbehörden durch das Gesamtministerium zu leiten. „Es erwies sich jedoch als richtig und praktisch, den Ministerpräsidenten als diejenige Stelle zu bezeichnen, die der Volkskammer gegenüber für die Entschließungen und Mitteilungen der Regierung verantwortlich ist. Eine Schwerfälligkeit im Verkehr wird hierdurch nicht hervorgerufen. Die Geschäftsordnung gibt Vorschriften, die diesen Verkehr erleichtern." Die Geschäftsordnung gibt indessen keine besonderen Vorschriften. Es ist im Gegenteil bei der späteren Beratung der Geschäftsordnung die ursprüngliche Fassung, daß Interpellationen vom Landtagspräsidenten dem zuständigen Minister abschriftlich mitzuteilen sind (Entwurf der GO. § 35), dahin abgeändert worden, daß die Mitteilung an den Ministerpräsidenten erfolgen muß (GO. § 36; Bericht des Rechenschaftsausschusses Nr. 519 S. 29). Der gesamte Geschäftsverkehr des Landtags und seiner Ausschüsse mit den Staatsbehörden geht also durch den Ministerpräsidenten, für den die Staatskanzlei die Geschäfte führt (s. unten Anm. 4 zu Art. 25). Eine Ausnahme besteht allein für die Oberrechnungskammer (Art. 48).

2. Über den unmittelbaren Verkehr der Landtagsabgeordneten mit den einzelnen Behörden und Verwaltungsstellen bestimmte der Beschluß des Gesamtministeriums vom 14. Okt. 02 — 542 I G. M. — (zu vgl. auch VO. des Min. d. J. vom 16. Okt. 02 — 1402 I A —):

„Die den Ministerien untergebenen Behörden und Verwaltungsstellen sind anzuweisen, daß sie Auskünfte, die ihnen von ständischer Seite unmittelbar angesonnen werden,

in keinem Falle und unter keiner Form erteilen, sondern die Fragesteller stets unter Berufung auf § 133 der Verfassungsurkunde an das zuständige Ministerium verweisen."

Auf Veranlassung der Zweiten Kammer — zu vgl. Ber. 1917 Nr. 498 S. 14; 1918 Nr. 300 — wurde diese Anordnung durch den Beschluß des Gesamtministeriums vom 6. Febr. 18 — 198 L — (zu vgl. auch VO. des Min. d. J. vom 14. Febr. 18 — 177 I A —) dahin abgeändert:

„daß durch die in ihr enthaltene Anweisung die Behörden und Verwaltungsstellen nicht behindert sind, Mitgliedern der Ständeversammlung Mitteilungen zu machen, die ohne Verletzung der Dienstpflicht jedermann gemacht werden dürfen."

Artikel 16. Der Landtag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit der Mitglieder des Gesamtministeriums und der obersten Rechnungsprüfungsbehörde verlangen.[1]

Die Mitglieder des Gesamtministeriums und ihre Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt.[2] Die Beauftragten müssen während der Beratung, die Mitglieder des Gesamtministeriums auch außerhalb der Tagesordnung gehört werden.

Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.

Zu vgl. RV. § 33, VG. § 8.

1. Gegenüber dem VG. ist in Abs. 1 neu eingefügt worden, daß der Landtag und seine Ausschüsse auch die Anwesenheit der Mitglieder der obersten Rechnungsprüfungsbehörde verlangen können (zu vgl. Einführung S. 70, Art. 48 u. Anm. 3 zu diesem Artikel).

2. Der Regierung ist infolgedessen auch jede Ausschußsitzung bekanntzumachen, damit dieses Recht ausgeübt werden kann. Das schreibt auch GO. § 40 vor. Die Ausschüsse sind nicht berechtigt, Sitzungen abzuhalten, von denen die Regierung ausgeschlossen ist. Die Regierung kann an den Sitzungen teilnehmen, auch wenn sie keine Aufforderung dazu erhalten hat. Der Verfassungsausschuß hat dies in einem ihn selbst betreffenden Falle ausdrücklich anerkannt (StenB. III 3).

Artikel 17. Auf Verlangen der Regierung muß jede Vorlage und jeder im Landtag gestellte Antrag durch einen Ausschuß vorberaten und schriftlicher Bericht darüber erstattet werden.

Artikel 18. Soweit die Geschäftsordnung des Landtags den Vertretern der Regierung Rechte einräumt, dürfen die Vorschriften nur nach Vernehmen mit dem Gesamtministerium abgeändert werden.[1 2]

1. Art. 17 u. 18 entsprechen der Volkskammerordnung §§ 5 u. 6. Der Bericht des Rechenschaftsausschusses vom 4. Nov. 19 Nr. 396 sagt dazu auf S. 3:

„Die Regierung erklärte sich damit einverstanden, daß eine ganze Reihe von Rechten, die ihr auf Grund der bisherigen Landtagsordnung zustanden, gestrichen und, soweit sie erhalten blieben, in die Geschäftsordnung aufgenommen wurden. Das in § 5 festgelegte Recht der Regierung ist jedoch ein derart grundlegendes, daß man der Regierung die Aufnahme in die Volkskammerordnung zugestehen mußte.

Im übrigen mußte man den berechtigten Interessen der Regierung insoweit Rechnung tragen, daß man der Volkskammer nicht ohne weiteres die Befugnis gab, durch einfachen Beschluß alle Rechte der Regierung aus der Geschäftsordnung einmal zu streichen, ohne daß man sich vorher mit der Regierung deswegen ins Einvernehmen setzte. Die gewählte Fassung gibt die Gewähr, daß einerseits das Recht der Volkskammer, über die eigene Geschäftsordnung frei zu entschließen, gewahrt bleibt, daß aber andererseits die Regierung nicht vergewaltigt werden kann."

2. An Rechten, die die Geschäftsordnung den Vertretern der Regierung einräumt, sind insbesondere zu nennen:

GO. § 11: Das in nicht öffentlichen Sitzungen Verhandelte darf, soweit es Erklärungen oder Vorlagen der Regierung betrifft, nur mit deren Zustimmung veröffentlicht werden.

§ 12 Abs. 1 u. 2: Sollen in den Protokollen der Volkskammer Erklärungen der Staatsregierung festgestellt werden, so bedürfen sie der Genehmigung der beteiligten Regierungsvertreter. Das Protokoll ist bis zu Beginn der nächsten Sitzung den Regierungsvertretern auf Verlangen zur Einsicht in der Kanzlei vorzulegen.

§ 13: In den stenographischen Niederschriften über die Volkskammerverhandlungen können Äußerungen von Regierungsvertretern sowie darauf bezügliche Erörterungen

von Abgeordneten nur mit Genehmigung dieser Regierungsvertreter festgestellt werden.

§ 14: Die Regierung hat das Recht auf einen geschlossenen Zuhörerraum, zu dem die Staatskanzlei die Eintrittskarten ausgibt.

§ 31: Die Abstimmung über den Antrag auf Rücktritt des Ministerpräsidenten oder Entlassung eines Ministers ist auf Verlangen der Regierung an dem der Beratung folgenden Tage vorzunehmen.

§ 40: Zeit und Tagesordnung jeder Ausschußsitzung sind der Regierung rechtzeitig bekanntzumachen.

§ 42: Will ein Ausschuß einer Beschwerde oder einem Gesuch Folge geben oder sonst einen Antrag an die Regierung bringen oder der Kammer einen von der Regierungsvorlage abweichenden Beschluß empfehlen, so muß er vorher mit einem Regierungsvertreter beraten.

§ 48: Die Regierung hat das Recht, der nachträglichen Aufnahme eines Gegenstandes in die Tagesordnung einer Vollsitzung zu widersprechen.

§ 49: Die Regierung hat das Recht, Mitteilungen mit Unterbrechung der Tagesordnung zu machen.

§ 54: Den Ministern und sonstigen Regierungsvertretern steht nach vorheriger Anmeldung das Wort zu jeder Zeit frei.

§ 59: Wird bei der Abstimmung die Teilbarkeit einer Frage bezweifelt, so entscheidet darüber bei Vorlagen und Anträgen der Regierung der Regierungsvertreter.

§ 64: Die Abstimmung über eine Vorlage oder einen Antrag der Regierung darf ohne deren Zustimmung nicht über zwei Sitzungstage ausgesetzt werden.

§ 65: Die Abstimmung über Abänderungs- und Zusatzanträge, die nicht bis zum Ende der Schlußberatung der Volkskammer vervielfältigt vorgelegen haben, ist auf Verlangen der anwesenden Regierungsvertreter zu vertagen.

§ 66: Auf Verlangen der Regierung ist über das Ganze eines Gesetzentwurfes, eines Antrags der Regierung, eines auf Erlaß eines Gesetzes gerichteten oder eines sonstigen selbständigen Antrags namentlich abzustimmen.

§ 78: Die Zustimmung der Regierung ist erforderlich, wenn Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung beschlossen werden, die Rechte der Regierung berühren.

Artikel 19. Auf Anfragen[1] hat die Regierung binnen angemessener Frist im Landtage zu antworten, wenn das Gesamtministerium nicht erklärt, daß die Beantwortung dem Gemeinwohl widerspreche.[2]

Entspricht im wesentlichen Volkskammerordnung § 9.

1. „Anfrage" ist Verdeutschung für „Interpellation". Dieses Wort ist erst bei der zweiten Beratung des Rechenschaftsaus-

schusses beseitigt worden. (Zu vgl. Vorlage, den Entwurf einer Volkskammerordnung betreffend, vom 11. Dez. 19, Nr. 36 und Bericht des Rechenschaftsausschusses Nr. 519 S. 5.) Die Ausführungsvorschrift gibt GO. § 36:

§ 36. (1) Anfragen sind schriftlich bei dem Präsidenten einzureichen; dieser teilt sie dem Ministerpräsidenten abschriftlich mit. Sobald die Regierung erklärt hat, ob und gegebenenfalls wann sie zur Beantwortung der Anfrage bereit ist, ist die Anfrage auf eine Tagesordnung zu setzen.

(2) Hat sich die Regierung nicht binnen einer Woche erklärt oder lehnt sie die Beantwortung überhaupt oder für die nächsten zwei Wochen ab, so ist die Anfrage auf schriftliches Verlangen von 10 Abgeordneten zur Besprechung auf die Tagesordnung zu setzen.

(3) Vor der Besprechung einer Anfrage ist einem Unterzeichner das Wort zur Begründung zu geben. In die Besprechung selbst darf nur eingetreten werden, wenn ein darauf gerichteter Antrag von 10 Abgeordneten gestützt wird.

(4) Nach der Besprechung kann ein Antrag nur insoweit gestellt werden, als er eine Stellungnahme der Kammer zur Antwort der Regierung fordert.

2. Im Verfassungsausschuß ist ausführlich darüber verhandelt worden, ob der Landtag im Anschluß an die Beantwortung einer Interpellation ein Mißtrauensvotum mit der Wirkung aussprechen könne, daß die Regierung daraufhin zurücktreten müsse. Die Abg. Dr. Wagner (D.-Nat. Vp.) und Dr. Kaiser (D. Vp.) vertraten die Ansicht, der Rechenschaftsausschuß sei sich darüber einig gewesen, daß bei Interpellationen Anträge auf Vertrauens- oder Mißtrauensvoten nicht zulässig sein sollten. Man habe das französische Beispiel, die Regierung gerade bei Interpellationen zu stürzen, nicht übertragen wollen. Der Abg. Dr. Dietel (Dem.) berief sich für seine entgegengesetzte Auffassung auf den Bericht des Rechenschaftsausschusses Drucksache Nr. 396 S. 578:

„In Übereinstimmung mit dem bisherigen Rechtszustand sollen nach der Beratung von Interpellationen keine Beschlüsse gefaßt werden; wohl aber soll die Kammer das Recht haben, einen Beschluß über ihre Stellungnahme zur Antwort der Regierung herbeizuführen, also der Regierung die Zustimmung oder das Mißtrauen auszusprechen."

Bei der zweiten Beratung über die Geschäftsordnung hat der Rechenschaftsausschuß seine Stellung aber geändert, denn in Nr. 519 wird S. 773 erklärt:

„Der Ausschuß betont noch ausdrücklich, daß ein Beschluß über die Stellungnahme zur Antwort der Regierung nicht als Mißtrauensvotum im Sinne des Vorläufigen Grundgesetzes anzusehen ist, daß also, wenn die Kammer die Antwort der Regierung nicht für genügend erklärt,

dies den Rücktritt oder die Entlassung eines Ministers nicht zur Folge haben muß."

Die Streitfrage ist durch Art. 27 Abs. 2 der Verfassung erledigt (zu vgl. AusschB. S. 20). Auch im Anschluß an Interpellationen kann der Antrag auf Vertrauensversagung gestellt werden. Der Antrag muß schriftlich eingebracht sein, braucht aber nicht im Druck verteilt zu werden. Auch gilt für ihn nicht die Frist der GO. § 25. Der Antrag ist auf die nächste Tagesordnung zu setzen (Art. 27 Abs. 2), damit Zufallsabstimmungen vermieden werden.

Da das VG. Bestimmungen über die Vertrauensentziehung nicht enthielt, hat auch die Geschäftsordnung keine Ausführungsvorschriften dafür. Diese bestimmt über Anträge auf Rücktritt oder Entlassung von Ministern in § 31:

„§ 31. [Anträge auf Rücktritt oder Entlassung von Ministern.] (1) Ein Antrag, der den Rücktritt des Ministerpräsidenten oder die Entlassung einzelner Minister fordert, unterliegt nur einer Beratung. Er darf weder an einen Ausschuß verwiesen werden, noch sind Berichterstatter zu bestellen. Auch ist, da er verfassungsgemäß auf die nächste Tagesordnung zu setzen ist, die Einhaltung der geschäftsordentlichen Fristen nicht erforderlich.

(2) Die Abstimmung über den Antrag ist auf Verlangen der Regierung oder von 10 Abgeordneten an dem der Beratung folgenden Tage vorzunehmen."

Diese Bestimmungen werden, solange besondere Vorschriften fehlen, auch für Anträge auf Vertrauensentziehung anzuwenden sein. Im übrigen vgl. Anm. 3 zu Art. 27.

3. Neben den Anfragen des § 36, den früheren Interpellationen, kennt die Geschäftsordnung noch die „kurzen Anfragen", über die sie bestimmt:

„§ 37. (1) Über tatsächliche Verhältnisse können Abgeordnete kurze Anfragen an die Regierung richten. Diese sind in der Reihenfolge ihres Eingangs in ein Verzeichnis einzutragen und auf die Tagesordnung einer Sitzung zu setzen, die zur Erledigung solcher Anfragen bestimmt wird.

(2) Ihre Besprechung ist ausgeschlossen, jedoch kann der Fragesteller seine Frage ergänzen. Der Fragesteller kann jederzeit erklären, daß er sich mit einer schriftlichen Antwort begnüge."

Artikel 20. Über Anträge und Gesetzesvorschläge, die ein Abgeordneter bei dem Landtage eingebracht hat, ist die allgemeine Beratung zu eröffnen, wenn zehn Abgeordnete es verlangen.[1] [2]

1. In zweiter Lesung beantragten die Vertreter der U. S. P. den Zusatz: „wenn mindestens 10 Abgeordnete es verlangen",

zu streichen, damit auch eine Minderheit die Möglichkeit habe, ihre Anträge und Gesetzesvorschläge zur Beratung zu bringen. Der Antrag fand keine hinreichende Unterstützung. Es wurde eingewandt, daß ein Bedürfnis in dieser Richtung nicht vorliege, da eine Minderheit von weniger als 10 Abgeordneten nach der Erfahrung regelmäßig Unterstützung bei einer anderen Fraktion finden werde, die, wenn auch nur um die Gründe ihrer Ablehnung in der Sache darzutun, oft eine Beratung selbst wünsche (StenB. XIX 20; AusschB. S. 12). Der Antrag wurde für die Schlußberatung im Plenum als Minderheitsantrag eingebracht (AusschB. S. 42), vom Abg. Lipinski (U. S. P.) unter Berufung auf frühere Bestimmungen begründet (Vhdl. S. 4819 B), aber abgelehnt. Gegen den Antrag sprachen insbesondere der Abg. Nitzsche (Soz.) (S. 4833) und der Abg. Beutler (D.-Nat. Vp.) (S. 4826).

2. Die Vorschriften der Geschäftsordnung lauten:

„§ 29. [Die Anträge der Abgeordneten im besonderen.] (1) Anträge der Abgeordneten an die Volkskammer müssen schriftlich eingereicht, von mindestens einem Abgeordneten unterzeichnet, mit den Eingangsworten ‚die Volkskammer wolle beschließen‘ versehen und so gefaßt sein, daß sie mit Bestimmtheit ausdrücken, wie der erstrebte Kammerbeschluß lauten solle.

(2) Der Antragsteller hat das Recht, den Antrag in einer Vollsitzung zu begründen oder durch einen anderen Abgeordneten begründen zu lassen. Die Beratung darf nur dann eröffnet werden, wenn 10 Abgeordnete den Antrag auf Beratung unterstützen.

(3) Jeder Antrag kann bis zum Schluß der Beratung zurückgezogen, von jedem anderen Abgeordneten aber wieder aufgenommen werden, wenn diese Erklärung durch 10 Abgeordnete unterstützt wird. Es wird in diesem Falle an dem Stande der Beratung nichts geändert.“

„§ 30. [Abänderungs- und Zusatzanträge.] Abänderungs- und Zusatzanträge müssen die genaue Stelle der Vorlage bezeichnen, auf die sie sich beziehen, und die erstrebte Abänderung wörtlich angeben. Sie können bis zum Schluß jeder Beratung gestellt werden.“

„§ 32. [Entschließungsanträge.] (1) Zu der zweiten Beratung über den Haushaltplan, über Gesetzesvorlagen und Verordnungen dürfen Entschließungsanträge gestellt werden. Gehen sie nicht von einem Ausschusse aus, so müssen sie von 10 Abgeordneten unterstützt sein.

(2) Wegen des Druckes, der Verteilung und der einzuhaltenden Fristen unterliegen sie den Vorschriften über die Anträge von Abgeordneten.

(3) Über Entschließungsanträge zu Gesetzesvorlagen und Verordnungen wird nach der Schlußabstimmung abgestimmt.“

„§ 33. [Gesetzentwürfe der Abgeordneten.] (1) Jeder Abgeordnete hat das Recht, in der Volkskammer Gesetzentwürfe einzubringen. Der Gesetzentwurf ist schriftlich abzufassen und mit einer Begründung zu versehen.

(2) Die Volkskammer hat das Recht, Gesetzentwürfe von Abgeordneten abzulehnen ohne in die Beratung der einzelnen Bestimmungen einzutreten.

(3) Im übrigen gelten für die Behandlung solcher Gesetzentwürfe die Bestimmungen über die selbständigen Anträge von Abgeordneten."

Wegen der Anträge auf Rücktritt oder Entlassung von Ministern s. Anm. 2 zu Art. 19.

Nach Art. 20 muß nur in die allgemeine Beratung eingetreten werden, nicht aber in die Beratung der einzelnen Bestimmungen.

Artikel 21. Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.[1] Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.[2]

Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten;[3] die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.[4]

Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt.

1. Der Artikel entspricht wörtlich RV. Art. 34 (zu vgl. auch VG. § 7). Er entscheidet „den alten Streit, den man früher den Streit um die Enquetebefugnis nannte, zugunsten des Parlaments" (Ministerialdirektor Dr. Schulze, StenB. VI 14). Das Enqueterecht hat in England eine große Bedeutung gewonnen. Gerade in den letzten Jahren haben dort große Enqueten des Parlaments zu wichtigen gesetzgeberischen Maßnahmen geführt.

Im Verfassungsausschuß regte der Berichterstatter Dr. Wulffen (Dem.) die Frage an, ob der Zuständigkeitskreis der Untersuchungsausschüsse in der Verfassung umschrieben werden solle. Er verwies auf die Vorbilder Württembergs (§ 8): „zur Feststellung von Mißbräuchen der Staatsverwaltung", Badens (§ 38) und Thüringens (§ 23): „Untersuchung von Tatsachen für den Fall, daß die Gesetzlichkeit und Lauterkeit von Regierungshandlungen angezweifelt wird." Man kam überein, der Zuständigkeit der Untersuchungsausschüsse durch die Verfassung keine Grenzen zu ziehen, es bei dem der Reichsverfassung entnommenen Wortlaute zu belassen und die weitere Entwicklung der Praxis anheimzugeben. Der enge Anschluß an die Reichsverfassung sei auch um deswillen zu wählen, um auf solchem Wege allmählich zu einem einheitlichen deutschen Verfassungsrechte zu gelangen (AusschB. S. 13).

Bei Beratung des gestrichenen Artikels 23 des Regierungsentwurfes — Anklage gegen Landtagsabgeordnete wegen Bestechung und Verletzung der Schweigepflicht — (s. oben Anm. 5 zu Art. 4) kam unter Zustimmung des Regierungsvertreters Ministerialdirektor Dr. Schulze zum Ausdruck, daß auch zur Erörterung von Verdächtigungen, die gegen Abgeordnete erhoben würden, ein Untersuchungsausschuß eingesetzt werden könnte (StenB. VI 21; AusschB. S. 15).

2. Obwohl Untersuchungsausschüsse schon nach dem VG. (§ 7) eingesetzt werden konnten, enthält die Geschäftsordnung keine besonderen Vorschriften über das Verfahren. Die Bestimmung in § 40, daß die Sitzungen der Ausschüsse nicht öffentlich sind, ist auf die Untersuchungsausschüsse nicht anzuwenden, da für diese nach der Verfassung die Öffentlichkeit Grundsatz ist.

3. Der Verfassungsausschuß war sich darüber einig, daß durch diese Vorschriften nur sächsische Gerichte und Verwaltungsbehörden gebunden werden könnten. Es wurden sogar Zweifel laut, ob gegenüber § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz die sächsische Verfassung befugt sei, auch nur sächsische Gerichte zu solcher Rechtshilfe und zur Aktenvorlegung zu verpflichten, da es sich dabei weder um Gerichtsbarkeit, noch um Geschäfte der Justizverwaltung, sondern um reine Verwaltungsgeschäfte handle, die den ordentlichen Gerichten nicht übertragen werden dürften. Nach den Ausführungen des Regierungsvertreters Ministerialrat Dr. Weise kam man zu der Auffassung, daß diese Auslegung insofern eine zu enge sei, als durch die Ausführung solcher Rechtshilfe die Gerichte zu den Untersuchungsausschüssen in keinerlei dienstliche Abhängigkeit geraten und Beweiserhebungen keine der Rechtspflege fremde Angelegenheiten sind. Die Bedeutung des § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz

erschöpfe sich vor allem darin, die Gerichte nicht in Abhängigkeit von den Verwaltungsbehörden zu bringen und sie nicht mit Angelegenheiten zu befassen, die der Rechtspflege fern stehen. Im übrigen sei ein auch schon sonst betretener Ausweg gegeben, nämlich der, das Ersuchen um Rechtshilfe nicht an das Gericht, sondern an den Vorstand des Gerichtes zu richten, wie dies auch in der neuen Geschäftsordnung für die sächsischen Justizbehönden und in der Ausführungsverordnung zum Einkommensteuergesetz für die Reklamationskommissionen vorgeschrieben ist (AusschB. S. 14; StenB. VI 7 ff.).

4. Der Untersuchungsausschuß kann auch die Beweise selbst erheben, Zeugen, Sachverständige laden, vernehmen und vereiden. Er ist dabei den Vorschriften der StPO. unterworfen. Er hat die Rechtsstellung einer Behörde und unterscheidet sich dadurch von den übrigen Ausschüssen des Landtags. Nur ihm stehen die Beweiserhebungsrechte Dritten gegenüber zu. Die übrigen Landtagsausschüsse haben keine Behördeneigenschaft. Ihnen fehlt auch die prozessuale Zwangsgewalt gegen Zeugen und Sachverständige. Sie haben trotz GO. § 18 kein Recht, von den Behörden die Vorlegung von Akten zu fordern. Ein solches Recht kann nicht ohne weiteres aus der Rechtsstellung des Landtags abgeleitet werden, da Regierung und Behörden auch dem Landtage gegenüber ihre Selbständigkeit haben und die Aktenführung eine Angelegenheit ihres inneren Dienstes ist. Das wird durch Art. 21 klargestellt, der das Recht, Akten zu verlangen, auf die Untersuchungsausschüsse beschränkt.

Artikel 22. Der Landtag kann nach Vernehmen mit dem Ministerpräsidenten beschließen, daß zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen auch während der Vertagung Ausschüsse zusammentreten (Sonderausschüsse)[1] und daß die Untersuchungsausschüsse auch während der Vertagung[2] in Tätigkeit bleiben. Den Zusammentritt dieser Ausschüsse bestimmt ihr Vorsitzender nach Vernehmen mit dem Ministerpräsidenten.

1. Der Artikel entspricht im wesentlichen Volkskammerordnung § 7, wo die Sonderausschüsse „Zwischenausschüsse" genannt werden. Da der in Art. 23 genannte Ausschuß die Bezeichnung „Zwischenausschuß" erhalten hat, ist für die während der Vertagung zusammentretenden Ausschüsse die Bezeichnung „Sonderausschuß" gewählt worden. Solche Ausschüsse sind während Vertagungen der Volkskammer mehrfach eingesetzt worden. Wegen der Entschädigung ihrer Mitglieder zu vgl.

§ 7 unter b des Gesetzes über die Aufwandsentschädigung der Mitglieder der Volkskammer vom 8. März 19 in der Fassung des Gesetzes vom 5. Juli 19 (GVBl. S. 45, 137).

2. Infolge eines Druckfehlers steht in der Veröffentlichung der Verfassung SGBl. S. 445 in diesem Artikel statt „Vertagung" sinnentstellend „Tagung". Der Druckfehler ist auf S. 470 des Gesetzblattes berichtigt.

Artikel 23. Zur Wahrung seiner Rechte gegenüber der Regierung hat der Landtag, wenn er sich vertagt, einen Ausschuß (Zwischenausschuß) einzusetzen, dessen Vorsitzender nach Vernehmen mit dem Ministerpräsidenten die Mitglieder einberuft.[1]

1. Ein solcher Ausschuß ist durch RV. Art. 35 Abs. 2 auch für das Reich geschaffen worden. Ebenso findet er sich in der Mehrzahl der übrigen Landesverfassungen. Er war schon durch GO. § 15 Abs. 4 vorgesehen, findet aber nun erst seine verfassungsmäßige Grundlage. Der Ausschuß hat die Pflicht, die dem Landtage nach Art. 5 zustehende Überwachung der Politik und Verwaltung des Staates während der Vertagungen des Landtags auszuüben. Die Einrichtung ist auch für die Regierung wertvoll, da sie ihr die Möglichkeit bietet, auch wenn der Landtag nicht tagt, wenigstens mit einer Vertretung des Landtags Fühlung zu nehmen.

Die Regierung soll den Zwischenausschuß hören, wenn sie nach Art. 40 eine Notverordnung erläßt oder nach Art. 46 finanzielle Notmaßnahmen ergreift.

Der Zwischenausschuß kann nur für die Vertagungen innerhalb einer Wahlperiode eingesetzt werden, nicht für die Zeit zwischen zwei Wahlperioden nach Auflösung des Landtags (StenB. XII 11; AusschB. S. 15).

Artikel 24. Die Abgeordneten haben für die Dauer des Landtags Anspruch auf unentgeltliche Benutzung der staatlichen Verkehrsmittel[1] und erhalten Aufwandsentschädigung nach Landesgesetz.[2]

1. Diese Bestimmung räumt den Abgeordneten die Freifahrt nur im bisherigen Umfange ein (StenB. XX 4 ff.; AusschB. S. 16). Im Schlußprotokoll zu dem Staatsvertag über den Übergang der Statseisenbahnen auf das Reich wird zu § 22 des Vertrags bestimmt:

„Das Reich wird den Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften der Länder in dem bisherigen Umfang Freifahrt gewähren" (GVBl. 1920 S. 84).

Im übrigen hat die Volkskammer den Entschließungsantrag Dr. Dietel und Lipinski angenommen:

„die Regierung zu veranlassen, mit den Regierungen der Länder Verhandlungen darüber einzuleiten, daß den Mitgliedern der Landtage Freikarten im Bereiche der Reichseisenbahnen, mindestens aber für die Verbindungen der Länder nach Berlin gewährt werden" (AusschB. S. 41; Vhdl. S. 4858).

III. Die Regierung.

1. Der III. Abschnitt gliedert sich folgendermaßen:

Art. 25. Das Gesamtministerium führt die Regierung.

Art. 26. Bildung des Gesamtministeriums.

Art. 27. Wichtigste Voraussetzung seiner Tätigkeit: das Vertrauen des Landtags.

Art. 28/29. Besondere Rechte des Ministerpräsidenten und sein Verhältnis zu den Ministern.

Art. 30/32. Zuständigkeit des Gesamtministeriums und ihre Abgrenzung gegenüber der der Ministerien.

Art. 33. Eine Einzelbestimmung für alle Mitglieder des Gesamtministeriums.

2. Der Begriff „Regierung" wird in der Verfassung in doppeltem Sinne gebraucht. Er bedeutet einmal eine „Funktion" der Staatstätigkeit. Sodann das Organ, das diese Funktion ausübt, so wie die Reichsverfassung von „Reichsregierung" und „Landesregierungen" spricht. Im letzteren Sinne wird der Begriff z. B. in den Art. 17, 18, 19, 23 gebraucht. Im III. Abschnitte der Verfassung sind beide Begriffe verschmolzen; er handelt von der Regierung als Funktion und bezeichnet zugleich die Organe, die sie ausüben.

3. Regierung als Funktion ist im Sinne des Systems der „drei Gewalten" der Inbegriff der „Exekutive" im Gegensatz zur „Gesetzgebung" und zur „Rechtsprechung". Sie erschöpft sich aber nicht in der Vollziehung, der Ausführung der Gesetze, sondern umfaßt auch die freischaffende und verwaltende Funktion, die den politischen und wirtschaftlichen Geschicken des Staates und seiner Kulturentwicklung Richtung gibt und alle Arten der eigentlichen wirksamen Staatstätigkeit beeinflußt (vgl. auch Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, 1. Aufl., S. 4 u. 5). Sie ist die Oberleitung der vollziehenden und verwaltenden Staatstätigkeit.

4. Art. 25 legt zunächst den Gedanken nahe, daß lediglich das Gesamtministerium als Kollegium aller Minister die „Regierung als Organ" darstelle. Dem ist nicht so. Allerdings stellt die Verfassung das Kollegialprinzip an die Spitze. Es ist

aber nicht rein durchgeführt, sondern durchbrochen einmal zugunsten des Ministerpräsidenten, dem die Verfassung gewisse Aufgaben zu eigenem Rechte zuweist, sodann zugunsten der einzelnen Minister, die — soweit ihnen die Zuständigkeiten des Gesamtministeriums und des Ministerpräsidenten Raum lassen — ihre Geschäftszweige unter eigener Verantwortung führen.

Die Zuständigkeiten sind folgendermaßen abgegrenzt:

a) Das Gesamtministerium ist als „oberste Staatsbehörde" bezeichnet. Es war schon im VG. § 11 so genannt. Der Regierungsentwurf hatte die Bezeichnung weggelassen, um auch nur den Anschein zu vermeiden, als solle das Gesamtministerium eine allgemeine Aufsichts- oder Beschwerdeinstanz über den übrigen Behörden sein. Der Abg. Beutler sprach in der ersten Lesung im Plenum die Vermutung aus, daß das Gesamtministerium nach dem Entwurfe etwas ganz anderes zu sein scheine, als das Gesamtministerium des VG., „daß es minderwertiger geworden und herabgedrückt sei" (Vhdl. S. 3665 D). Um dieses Bedenken zu entkräften, hat der Verfassungsausschuß die Worte „oberste Staatsbehörde" wieder eingefügt. Er hat damit dem Gesamtministerium keine allgemeine Aufsichtsbefugnis über die übrigen Ministerien beilegen wollen — zu vgl. Anm. 4 zu Art. 30 —, sondern nur „unzweideutig zum Ausdruck bringen wollen, daß das Gesamtministerium in politischen Dingen die oberste Instanz gegenüber den Fachministern ist". Mit diesen Worten faßte der Abg. Dietel als stellvertretender Ausschußvorsitzender das Ergebnis der langen Aussprache zusammen (StenB. V 21). Der Ausschuß ging dabei davon aus, daß das Gesamtministerium dieselbe Stellung im Behördenorganismus behalten solle, die ihm die Entwicklung nach Verabschiedung des VG. gegeben hat. Das Gesamtministerium ernennt und entläßt die Beamten auf Vorschlag der zuständigen Ministerien und übt das Gnadenrecht aus, soweit es beide Rechte nicht weiter übertragen hat (Art. 31). Es verteilt die Geschäfte der Staatsverwaltung und beschließt über alle Vorlagen an den Landtag, insbesondere also über alle Gesetzentwürfe, darunter den Entwurf des Haushaltplanes. Es entscheidet über alle Meinungsverschiedenheiten in Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren (Art. 30 Abs. 1 u. 2). Es kann — auch abgesehen von solchen Meinungsverschiedenheiten — Angelegenheiten, die über den Bereich eines einzelnen Ministeriums hinausgehen, einheitlich regeln, wenn solche einheitliche Regelung im Interesse der Staatsgeschäfte liegt. Das ergibt sich aus seiner Bedeutung als Gesamtministerium und entspricht auch der bisherigen Praxis. Die einzelnen Ministerien verwalten ihre Fachangelegenheiten selbständig; das Gesamtministerium ist aber berechtigt, Angelegenheiten aus dem Geschäftsbereiche einzelner Mini-

sterien an sich zu ziehen, sofern sie von allgemein politischer Bedeutung sind (Art. 30 Abs. 3). Ob diese Voraussetzung vorliegt, untersteht seiner eigenen Entscheidung. Die Ministerien handeln im Sinne der Verfassung, wenn sie bei Zweifelsfragen Sachen, denen sie allgemein politische Bedeutung zusprechen, von sich aus dem Gesamtministerium vorlegen. — Wegen sonstiger Zuständigkeiten des Gesamtministeriums siehe Anm. 3 zu Art. 30, S. 127.

b) Der Ministerpräsident nimmt im Gesamtministerium gegenüber den übrigen Ministern eine überragende Stellung ein. Er ist strenggenommen nicht nur „primus inter pares", sondern mehr als das. Er, der selbst vom Parlament gewählt ist, ernennt und entläßt seine Ministerkollegen (Art. 26 Abs. 2). Er führt im Gesamtministerium den Vorsitz und leitet seine Geschäfte (Art. 25). Er vertritt den Staat nach außen (Art. 28). Vor allem aber beruht seine überragende Stellung auf der Bestimmung des Art. 29 Satz 1:

„Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung."

Das Recht und die Pflicht, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, gilt einmal gegenüber dem Kollegium des Gesamtministeriums. In Fragen der Richtlinienpolitik hat der Ministerpräsident die Entscheidung; ein Beschluß des Gesamtministeriums auf diesem Gebiete bindet ihn rechtlich nicht und befreit ihn auch nicht von seiner eigenen Verantwortung. Die Bestimmung wirkt ferner gegenüber den übrigen Ministern. Diese sind verpflichtet, sich bei der Verwaltung ihrer Fachministerien an die vom Ministerpräsidenten aufgestellten Richtlinien zu halten. Der Ministerpräsident hat darüber zu wachen, daß dies geschieht. Insoweit ist er auch für die Tätigkeit der einzelnen Minister mit verantwortlich. Infolgedessen hat er das Recht und die Pflicht, sich über die Geschäftsführung der einzelnen Ministerien in Fragen, die die Richtlinienpolitik berühren, dauernd auf dem laufenden zu halten und — soweit es zur Wahrnehmung dieser Politik nötig ist — Einblick in sie zu nehmen und Auskunft zu verlangen. Der Ministerpräsident muß auch darauf sein Augenmerk richten, daß Angelegenheiten einzelner Ministerien vor das Gesamtministerium gebracht werden, wenn dies infolge ihrer gesamtpolitischen Bedeutung im Staatsinteresse erforderlich erscheint. Aus allem ergibt sich: der Ministerpräsident steht im Mittel- und Schnittpunkt der gesamten Staatsverwaltung. Alle Fäden dieser Verwaltung laufen bei ihm zusammen. Er hat über die Einheitlichkeit zu wachen, Zersplitterungen, Neben- und Gegeneinanderarbeiten einzelner Ressorts zu verhindern.

Dringt der Ministerpräsident mit seiner Richtlinienpolitik im Gesamtministerium nicht durch oder befolgt ein einzelner

Minister die von ihm gegebenen Richtlinien nicht, so hat der Ministerpräsident formell das Recht, die ihm widerstrebenden Minister zu entlassen, soweit diese nicht selbst zurücktreten oder er seinen eigenen Rücktritt vorzieht. Tatsächlich wird die Lösung eines Konfliktes immer davon abhängen, welcher der streitenden Teile beim Parlamente Rückhalt findet.

c) Die Minister sind selbständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gesamtministeriums in Frage kommt. Sie sind aber bei Verwaltung ihrer Fachministerien an die Richtlinien gebunden, die der Ministerpräsident aufgestellt hat. Ausdrücklich wird ihnen noch in Art. 32 das Recht und die Pflicht zugewiesen, die Gesetze, die Reichsverordnungen und die Beschlüsse des Landtags auszuführen und im Rahmen des Art. 32 Abs. 2 Verordnungen zu erlassen, beides natürlich auch nur insoweit, als das Gesamtministerium nicht zuständig ist.

d) „Regierung" als Organ ist also je nach der Zuständigkeit im einzelnen Falle das Gesamtministerium oder das einzelne Fachministerium. Das Gesamtministerium hat durch die ihm übertragenen Aufgaben das Übergewicht. Sein Verhältnis zu den übrigen Ministerien wird dann am deutlichsten, wenn man in dem ersten Satze des Art. 25: „Die Regierung wird vom Gesamtministerium geführt" den Nachdruck auf die Führerschaft legt. Es ist aber in Fachangelegenheiten der Ministerien keine Aufsichtsinstanz (Anm. 4 zu Art. 30).

Die Grenzen zwischen den Zuständigkeiten des Gesamtministeriums, des Ministerpräsidenten und der Ministerien werden im einzelnen Falle nicht immer leicht zu ziehen sein. Die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung und die feste Geschlossenheit der Politik müssen die Leitsätze geben, nach denen Meinungsverschiedenheiten zu entscheiden sind.

Nach der Zuständigkeit im einzelnen Fall richtet es sich auch, ob als „Landeszentralbehörde" oder „oberste Landesbehörde" oder „Landesregierung" im Sinne der Reichsgesetzgebung das Gesamtministerium oder ein Fachministerium in Betracht kommt.

5. Über die Stellung der Regierung gegenüber dem Landtage siehe die Einführung S. 51 ff. Das Gesamtministerium und die einzelnen Minister haben die ihnen zustehende Regierungsgewalt durch die Verfassung übertragen bekommen. Sie haben also ein verfassungsmäßiges Recht darauf, diesen Teil der Staatsgewalt im Rahmen der Verfassung auszuüben. Sie haben dieses Recht auch dem Landtage gegenüber, gleichzeitig die Pflicht, die ungeschmälerte Ausübung ihrer Zuständigkeiten auch im Verhältnisse zum Landtage zu wahren. Der Landtag hat die Kontrolle über die „Exekutive"; er darf aber selbst die Exekutive nicht ausüben. Wenn auch die Rechte der Regierung — verglichen

mit der Ausgestaltung im Regierungsentwurfe — geschmälert worden sind, so ist ihr doch — abgesehen von den Befugnissen der Art. 35 und 43 — das Recht gegeben, im äußersten Konfliktsfalle gegenüber dem Landtage die Entscheidung des Volkes anzurufen (Art. 9 Abs. 2). Art. 27 Abs. 3 trifft Vorsorge dagegen, daß ihr dieses Recht durch den Landtag vereitelt wird.

Artikel 25. Die Regierung wird vom Gesamtministerium,[1] der obersten Staatsbehörde,[2] geführt. Den Vorsitz hat der Ministerpräsident, der die Geschäfte nach einer vom Gesamtministerium beschlossenen Geschäftsordnung[3] leitet.[4]

Das Gesamtministerium faßt seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit.[5] Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

1. Der Regierungsentwurf hatte statt der Bezeichnung „Gesamtministerium" nach dem Vorbilde von Preußen, Baden und Württemberg die Bezeichnung „Staatsmininisterium" und anstatt „Ministerpräsident" nach dem Vorbilde Badens, Württembergs und Hessens „Staatspräsident" vorgeschlagen (Begr. S. 15). Der Verfassungsausschuß hielt an den alten Bezeichnungen fest (StenB. V 6 ff.).

2. Vgl. Vorbem. vor Art. 25 Ziff. 4a.

3. Die Geschäftsordnung für das Gesamtministerium vom 12. Dez. 1919 lautet:

Geschäftsordnung für das Gesamtministerium.

„§ 1. Das Gesamtministerium faßt seine Beschlüsse auf Grund mündlicher Beratungen oder im Wege schriftlicher Abstimmung.

In der Regel tritt es in jeder Woche einmal zu einer Sitzung zusammen.

Ergibt eine schriftliche Abstimmung nicht Einstimmigkeit, so soll die Angelegenheit mündlich beraten werden.

§ 2. Das Gesamtministerium ist beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte der Zahl seiner Mitglieder persönlich mitwirkt.

§ 3. Ein Minister, der an einer Sitzung des Gesamtministeriums teilzunehmen verhindert ist, kann sich nach folgenden Grundsätzen vertreten lassen:

1. Er kann den Ministerpräsidenten ersuchen, einen anderen Minister mit seiner Vertretung zu beauftragen, und dem vom Ministerpräsidenten bestimmten Minister nahelegen, sich von einem Beamten seines Ministeriums beraten zu lassen. Der vertretende Minister wird den Ratschlägen

dieses Beamten bei der Abstimmung insoweit entsprechen, als er dies vom Standpunkte des vertretenen Ministeriums verantworten zu können glaubt.

2. Er kann einen Minister oder einen anderen Beamten beauftragen, für ihn in einer von ihm im voraus bestimmten Weise abzustimmen.

Diese Vorschriften gelten entsprechend, wenn schriftlich abgestimmt wird.

§ 4. Der Ministerpräsident ist ermächtigt, Geschäfte des Gesamtministeriums, die ohne grundsätzliche oder politische Bedeutung sind, allein zu erledigen. Er handelt dann für das Gesamtministerium und kann sich unbeschadet seiner Verantwortlichkeit bei Erledigung solcher Geschäfte auch durch einen Beamten der Staatskanzlei vertreten lassen, der dann „für das Gesamtministerium" zu zeichnen hat.

§ 5. Die Beratungen und Abstimmungen des Gesamtministeriums werden von dem Ministerpräsidenten vorbereitet.

§ 6. Für jede Sitzung des Gesamtministeriums wird eine Tagesordnung aufgestellt.

Jeder Minister kann die Aufnahme von Gegenständen in die Tagesordnung beantragen. Diese Gegenstände sind spätestens auf die Tagesordnung für die übernächste Sitzung zu setzen, es sei denn, daß der Minister, welcher den Antrag gestellt hat, mit einer längeren Aufschiebung einverstanden ist.

Über besonders dringliche oder über minder wichtige Gegenstände kann Beschluß gefaßt werden, auch wenn sie nicht auf der Tagesordnung stehen, falls kein Widerspruch hiergegen erhoben wird.

§ 7. Die für die Beratung nötigen Unterlagen sollen in der Regel jedem Minister vor der Beratung schriftlich mitgeteilt werden. Bei Gesetzentwürfen soll zwischen der Mitteilung und der Beratung mindestens eine Woche liegen.

§ 8. Zu den Sitzungen des Gesamtministeriums kann jeder Minister Beamte seines Ministeriums, mit Zustimmung des Ministerpräsidenten auch andere Personen zuziehen und sie mit Vorträgen und Auskünften beauftragen.

§ 9. Zu einem Beschlusse des Gesamtministeriums genügt die einfache Stimmenmehrheit. Wenn mehr als zwei Meinungen vertreten sind, soll versucht werden, durch Wiederholung der Abstimmung die absolute Mehrheit zu erreichen.

[Bei Stimmengleichheit gilt der Beschluß als abgelehnt.]*

* Abs. 2 ist durch Art. 25 Abs. 2 der Verfassung aufgehoben.

§ 10. Die Beschlüsse des Gesamtministeriums werden von einem Beamten, den der Ministerpräsident als Protokollführer zuzieht, beurkundet. Die Niederschrift wird am Schlusse der

Sitzung verlesen und vom Ministerpräsidenten und vom Protokollführer unterzeichnet.

Bei der Bekanntgabe von Beschlüssen des Gesamtministeriums genügt die Unterschrift des Ministerpräsidenten."

Dresden, den 12. Dezember 1919.

Das Gesamtministerium
Dr. Gradnauer,
Ministerpräsident.

4. Die Geschäfte für das Gesamtministerium werden von der im Jahre 1919 errichteten Staatskanzlei geführt. Sie bearbeitet auch die Geschäfte des Ministerpräsidenten, soweit diese nicht vom Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten behandelt werden (Anm. 1b zu Art. 28). Die Staatskanzlei soll es dem Ministerpräsidenten auf dem Gebiete der Innenpolitik erleichtern, der ihm verfassungsmäßig obliegenden Verantwortlichkeit gerecht zu werden. Sie soll zwischen den Ministerien einen engen Zusammenhalt schaffen und dadurch den Ministerpräsidenten in die Lage setzen, einheitliche und aktive Politik zu treiben. Sie vermittelt den Geschäftsverkehr zwischen dem Gesamtministerium und den einzelnen Ministerien sowie den Verkehr zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Landtage. Auf sie ist auch die Bearbeitung der Verfassungs- und der Wahlangelegenheiten übergegangen. Sie redigiert das Sächsische Gesetzblatt und das Staatshandbuch. Ihr ist die Nachrichtenstelle angegliedert, die die Aufgabe hat, „die Regierung auf Grund des Inhalts der Presse über die politisch wichtigen Ereignisse und Bestrebungen sowie über die in der Presse zum Ausdruck kommenden Gedanken und Stimmungen zu unterrichten und andererseits die Gedanken und Tatsachen zu verbreiten, deren Verbreitung die Regierung für erforderlich hält, um bei der Durchführung ihrer Politik die Mitarbeit der Bevölkerung zu ermöglichen".

5. Das Gesamtministerium faßt seine Beschlüsse als Kollegium, als einheitliche Behörde. Auch die überstimmten Minister sind an die Beschlüsse des Kollegiums gebunden. Können sie sich einem Beschlusse nicht fügen, so steht es ihnen frei, die Kabinettsfrage zu stellen. Mit der Solidarität des Gesamtministeriums ist es unvereinbar, daß ein überstimmter Minister seinen Standpunkt nach außen, etwa dem Landtage gegenüber, gesondert zum Ausdrucke bringt. Diese Solidarität kann namentlich bei Koalitionsministerien den überstimmten Ministern gegenüber ihrer Fraktion und ihren Parteiangehörigen sehr drückend werden, weil sie für Beschlüsse mit verantwortlich gemacht werden, deren Zustandekommen sie nicht hindern konnten. Es wird Fälle geben, in denen der einzelne Minister ein dringendes Interesse daran hat, die Stellung, die er im Gesamtministerium eingenommen

hat, wenigstens seiner Fraktion bekanntzugeben. Er kann dies aber nur mit der Zustimmung des Gesamtministeriums tun, da sonst die Einheit der obersten Staatsbehörde aufgehoben würde.

Artikel 26. Der Ministerpräsident wird vom Landtag bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gewählt. Sind bei der Abstimmung nicht zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten anwesend, so ist die Wahl in der nächsten Sitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden vorzunehmen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat.[1]

Der Ministerpräsident ernennt[2] und entläßt[3] die übrigen Mitglieder des Gesamtministeriums und bestimmt einen Minister als seinen Stellvertreter.

Nach jeder Neuwahl des Landtages ist das Gesamtministerium neu zu bilden.[4]

1. Der 3. Satz des Absatzes 1 ist erst vom Verfassungsausschusse hinzugefügt worden. Die Wahl ist so lange zu wiederholen, bis ein Kandidat die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Abg. Blüher (D. Vp.):

„Wer aber die oberste Staatsgewalt haben will, muß bei seiner Wahl mindestens die Mehrheit der Kammer hinter sich haben" (StenB. XXI 3).

Der 3. Satz des Absatzes 1 bezieht sich auf beide Wahlgänge (AusschB. S. 19).

2. Die Vertreter der U. S. P. traten im Ausschusse von Anfang an dafür ein, daß nicht nur der Ministerpräsident, sondern alle Minister vom Landtage zu wählen seien (StenB. III 23 bis 29). Die Mehrheit war gegen diese Lösung. Sie vertrat den Standpunkt, daß es nicht günstig wirken werde, wenn die Persönlichkeiten der künftigen Minister vor der Wahl in öffentlicher Sitzung einer Kritik unterzogen würden. Auch dürfe man dem Ministerpräsidenten nicht die Männer aufzwingen, mit denen er zusammen die Staatsgeschäfte zu führen habe. Man dürfe ihn nicht zu sehr „am Gängelbändchen" nehmen (Abg. Dr. Wagner, [D.-Nat. Vp.]). Es folge aus dem parlamentarischen System, daß man sich nur auf einen solchen Ministerpräsidenten einigen werde, dessen Person auch hinsichtlich der Ministervorschläge die nötige Gewähr gebe. Überdies erfolge die Ernennung der Minister in der Praxis doch

nur im Einvernehmen mit den Fraktionen. Da nach Art. 27 die Minister des Vertrauens des Landtags bedürfen, könne schwerlich ein nicht genehmer Minister auftreten und noch weniger sich halten. Müßten die Minister durch den Landtag gewählt werden, so käme es zu Schwierigkeiten, wenn der Landtag vertagt sei und ein neuer Minister bestellt werden müsse. Aus gleichen Gründen wurde auch der Vorschlag abgelehnt, eine Bestimmung aufzunehmen, nach der der Ministerpräsident die Minister im „Einverständnis mit dem Landtage beruft" oder die Berufung der Minister durch den Ministerpräsidenten „der Bestätigung durch die Volkskammer bedarf". Die Vertreter der U. S. P. gaben ihrer Auffassung durch einen Minderheitsantrag Ausdruck (AusschB. S. 42), nach dem zur Ernennung der Minister „die Zustimmung des Landtags" nötig sein sollte. Sie zogen den Antrag aber in der Schlußverhandlung zurück — Abg. Lipinski (U. S. P.), Vhdl. S. 4822 C —.

Da der Ministerpräsident das Gesamtministerium bildet, kann es auch nur dieselbe Amtsdauer haben, wie der Ministerpräsident selbst. Demzufolge bestimmt Art. 27 Abs. 5, daß das Gesamtministerium neu zu bilden ist, wenn der Ministerpräsident zurücktritt.

3. Der Ministerpräsident kann einen Minister, mit dem ihm ein gedeihliches Zusammenarbeiten nicht möglich ist, der z. B. die von ihm gegebenen Richtlinien für die allgemeine Politik nicht befolgt, aus eigenem Rechte entlassen. Natürlich muß er dafür gegenüber dem Parlamente die Verantwortung übernehmen können. Jeder Minister kann auch jederzeit selbst seine Entlassung fordern (Art. 27 Abs. 4).

4. Ist die natürliche Folge davon, daß der Landtag den Ministerpräsidenten wählt und das Gesamtministerium vom Vertrauen des Landtags abhängig ist (Art. 27). Bis zur Neubildung führt natürlich das bisherige Gesamtministerium die Geschäfte fort.

Artikel 27. Die Mitglieder des Gesamtministeriums bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags.[1]

Jeder Minister[2] muß zurücktreten, wenn der Landtag durch ausdrücklichen[3] Beschluß, den die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten faßt, ihm das Vertrauen entzieht oder seinen Rücktritt fordert.[4] Hierauf gerichtete Anträge sind auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen.

Hat das Gesamtministerium die Herbeiführung eines Volksentscheids[5] beschlossen und diesen Be-

schluß dem Landtag mitgeteilt,[6] so kann bis zur Volksabstimmung der Rücktritt des Gesamtministeriums oder einzelner Minister nicht verlangt noch beschlossen werden, ihnen das Vertrauen zu entziehen.

Jeder Minister kann jederzeit seine Entlassung fordern.

Tritt der Ministerpräsident zurück, so ist das Gesamtministerium neu zu bilden. Bis zur Neubildung führen die bisherigen Minister die Geschäfte weiter.

1. Art. 27 ist die Ausführung zu RV. Art. 17 Abs. 1. Durch ihn findet das parlamentarische System seinen Ausdruck in der Verfassung.

Die Verfassung sagt nicht, daß die Minister einer Mehrheitspartei oder überhaupt dem Landtage angehören müssen. Auch Fachminister, Beamtenminister können berufen werden.

Die Minister sind die obersten Beamten des Staates. Daher bestimmt das Gesetz über die Dienststellung der Minister vom 5. Juli 1919 (GVBl. S. 135) — abgedruckt in Anm. 2 zu Art. 33 — im § 1, daß auf sie die für die Zivilstaatsdiener geltenden Vorschriften Anwendung finden, soweit sich nicht aus ihrer verfassungsmäßigen Stellung oder aus diesem Gesetze etwas anderes ergibt."

2. Selbstverständlich auch der Ministerpräsident.

3. Es ist ein ausdrücklicher, förmlicher Beschluß des Landtags nötig, wenn einem Minister das Vertrauen entzogen oder sein Rücktritt gefordert werden soll, und zwar ein Beschluß, dem die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten zustimmt. Eine nur gelegentliche Mißbilligung einer Regierungsmaßnahme zwingt den Minister nicht zum Rücktritt. Insbesondere braucht sich die Regierung durch Ablehnung einer Gesetzesvorlage nicht zum Rücktritt genötigt zu sehen. Abg. Müller-Leipzig (U. S. P.):

> „Es ist doch nicht so, daß, wenn der Landtag einmal ein Gesetz ablehnen würde, damit etwa schon die Vertrauensfrage gestellt wäre. Die Regierung muß es sich gefallen lassen, daß einmal ein Gesetz abgelehnt wird" (StenB. III 33).

Natürlich wird es Frage des einzelnen Falles sein, ob die Ablehnung einer Vorlage so schwerwiegend ist, daß das Gesamtministerium oder wenigstens der zuständige Fachminister daraus den Anlaß zu seinem Rücktritt entnimmt.

Die Verfassung unterscheidet zwischen der Entziehung des Vertrauens und der Forderung des Rücktritts. Der Landtag kann den Rücktritt eines Ministers z. B. wegen Erkrankung oder langer Abwesenheit vom Amte fordern, ohne daß die Entziehung des Vertrauens in Frage kommt. Siehe im übrigen Anm. 2 zu Art. 19, S. 103.

4. Der Beschluß ist dem Ministerpräsidenten mitzuteilen. Dieser nimmt den Formalakt der Entlassung vor. Mit der Zustellung des Entlassungsschreibens an den Minister treten die Rechtswirkungen der Entlassung ein (z. B. hinsichtlich der Bemessung der Amtsdauer für die Fortgewährung seiner Bezüge und den Anspruch auf Ruhegehalt nach § 3 des Gesetzes über die Dienststellung der Minister vom 5. Juli 1919, das in Anm. 2 zu Art. 33 abgedruckt ist). Wenn der Beschluß des Landtags den Ministerpräsidenten selbst betrifft, so wird sein rechtliches Wirksamwerden in der Regel bis zu dem Zeitpunkte aufgeschoben sein, zu dem die Weiterführung der Geschäfte nach Art. 27 Abs. 5 beendet sein wird.

5. Entweder über die Auflösung des Landtags nach Art. 9 Abs. 2 oder über ein vom Gesamtministerium nicht gebilligtes Gesetz nach Art. 35.

6. Hierdurch ist dem Streite um die Priorität vorgebeugt.

Artikel 28. Der Ministerpräsident vertritt den Staat nach außen.[1] Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages.[2]

1. a) Art. 28 gibt dem Ministerpräsidenten sachliche und formelle Zuständigkeiten, sachlich das Recht und die Pflicht, die Beziehungen des Staates nach außen, d. h. zum Reiche, zu den andern deutschen Ländern und — soweit die Reichsverfassung dazu Raum läßt — zu außerdeutschen Staaten, zu regeln; formell Auftrag und Vollmacht, im Verkehre des Staates nach außen als dessen Vertreter zu handeln. Dem Ministerpräsidenten unterstehen daher die Organe, die zur Vertretung des Landes beim Reiche und einzelnen deutschen Ländern berufen sind, also die „Gesandtschaft" in Berlin und der „Geschäftsträger" in München (Einführung S. 17). Ihm liegt auch die Fürsorge dafür ob, daß Sachsen im Reichsrate einheitlich vertreten wird (Einführung S. 27). In diesen Funktionen ist der Ministerpräsident Fachminister. Die ihm für den Staat gegebene formelle Vertretungsvollmacht führt dazu, daß das einzelne Ministerium auch innerhalb seines Fachbereichs ohne besondere Delegation nicht zuständig ist, für den Staat „nach außen" handelnd aufzutreten. Es bedarf dazu vielmehr der Vermittlung des Ministerpräsidenten. In reinen Fachangelegenheiten ist die Mitwirkung des Ministerpräsidenten nur Vermittlungstätigkeit. In der Mehrzahl der Fälle wird er dabei auch Belange des Gesamtministeriums oder seiner eigenen sachlichen Zuständigkeit wahrzunehmen haben, da „die auswärtigen Angelegenheiten" vielfach entweder das Gebiet

der Richtlinien-Politik oder der staatlichen Gesamtpolitik berühren werden (Vorbem. vor Art. 25 Ziff. 4a u. b).

b) Das geschäftsführende Organ, dessen sich der Ministerpräsident zur Erfüllung dieser sachlichen und formellen Zuständigkeiten bedient, ist das „Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten". Es ist das Fachministerium des Ministerpräsidenten. Wie die Staatskanzlei die Aufgabe hat, die Geschäfte des inneren Aufgabenkreises des Ministerpräsidenten mit dem Ziele zu bearbeiten, daß eine einheitliche und geschlossene Innenpolitik gewährleistet ist, so ist das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten berufen, die einheitliche Vertretung des Landes nach außen sicherzustellen. Seine Aufgabe ist es, in den einzelnen „auswärtigen Angelegenheiten" die zuständigen Fachministerien zur Stellungnahme zu veranlassen, etwa widerstreitende Meinungen — nötigenfalls unter Anrufung des Gesamtministeriums — auszugleichen und eine einheitliche Haltung der Staatsregierung herbeizuführen, die namentlich zur Vertretung der Landesinteressen beim Reiche unbedingt geboten ist. Auch die Instruktionen der Reichsratsmitglieder gehen durch das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.

In den Verhandlungen des Verfassungsausschusses hat das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten bei Beratung der Frage eine Rolle gespielt, ob der Ministerpräsident noch ein besonderes Fachministerium übernehmen solle. Ministerialdirektor Dr. Schulze hat dabei auf die Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten hingewiesen (StenB. IV 4):

„Es ist ganz klar, daß zufolge der Kompetenzverschiebung zugunsten des Reiches unsere Vertretung beim Reiche und im Reichsrate in immer mehr steigendem Maße die Aufmerksamkeit der Regierung und speziell des Ministerpräsidenten, der den Staat nach außen zu vertreten hat, in Anspruch nehmen muß. Schon jetzt haben wir eine starke Vergrößerung unserer Vertretung in Berlin eintreten lassen müssen, um unsere Interessen dort mit dem nötigen Nachdruck vertreten zu können, und ich glaube, daß wir in dieser Beziehung noch nicht am Ende der Entwicklung sind. Je mehr staatliche Aufgaben in Berlin konzentriert werden, um so mehr hat Sachsen ein Interesse daran, dort stark vertreten zu sein, und um so mehr wird der Minister des Auswärtigen, dem die Gesandtschaft in Berlin untersteht, sich auch um die Details dieser Aufgaben kümmern müssen. Das Ministerium des Auswärtigen wird immer beim Ministerpräsidenten sein — das ist eigentlich auch schon durch die Verfassung Art. 28 festgestellt —, denn die Aufgabe dieses Ressorts deckt sich zum Teil mit der des Ministerpräsidenten, nämlich die widerstreitenden Ressortinteressen auszugleichen und den einheit-

lichen Willen des sächsischen Staates zu bilden und nach außen zum Ausdruck zu bringen."

Gegenüber dem Einwande, daß es nicht richtig sei, das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten als ein besonderes Ministerium aufzuführen (Abg. Beutler [D.-Nat. Vp.]), hat der Regierungsvertreter erklärt:

„Was die Frage des auswärtigen Ministeriums anlangt, das gewiß das kleinste Ministerium ist, so ist der Standpunkt der sächsischen Regierung sehr einfach der, daß wir die Firma „Auswärtiges Ministerium" so lange beibehalten werden, als es Preußen, Bayern, Württemberg tun. In der Sache werden wir stets ein auswärtiges Ministerium brauchen, nämlich dasjenige Ministerium, das die Geschäfte mit der Tschecho-Slowakei in der Hand hat und von dem die Gesandtschaft in Berlin ressortiert. Ich glaube also, da legen wir uns nicht fest. Vielleicht wird das Ministerium einmal mit der Staatskanzlei zusammengelegt. Das aber in der Verfassung festzulegen, besteht keine Veranlassung" (StenB. XX 9). — Vgl. auch Einführung S. 44.

2. Wegen der Staatsverträge mit auswärtigen Staaten siehe Einführung S. 17.

Artikel 29. Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung.[1]

Zahl und Namen der Ministerien werden durch das Haushaltsgesetz bestimmt.[2]

Ministerpräsident und Minister schwören bei ihrem Amtsantritt Treue der Landesverfassung. Der Ministerpräsident leistet den Eid vor dem Landtag.[3]

1. Zu vgl. Vorbem. vor Art. 25, Ziff. 4b. Der Ministerpräsident ist dafür verantwortlich, daß die von ihm aufgestellten „Richtlinien der Politik" auch von den übrigen Ministern eingehalten werden. Davon abgesehen trägt er keine Verantwortung für die Fachministerien. Die Grenze wird im einzelnen Falle nicht immer leicht zu bestimmen sein. Auf der andern Seite sind die Fachminister verantwortlich für die Stellung, die sie als Mitglieder des Gesamtministeriums eingenommen haben.

Die durch die Verfassung festgelegte Verantwortung des Ministerpräsidenten und der Minister ist lediglich die politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtage. In zivil- und strafrechtlicher Beziehung sind die Minister ebenso verantwortlich wie die übrigen Staatsdiener.

2. Zurzeit bestehen außer dem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten (Anm. 1 zu Art. 28) die Ministerien der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Kultus und öffentlichen Unterrichts, das Arbeitsministerium und das Wirtschaftsministerium. Über die Zuständigkeiten siehe Anm. 2 zu Art. 30. Wegen Verringerung der Zahl der Ministerien und der Übernahme eines Fachministeriums durch den Ministerpräsidenten siehe Einführung S. 64.

3. Der Regierungsentwurf hatte in Anlehnung an RV. Art. 59 in einem besonderen Art. 33 eine Bestimmung aufgenommen, nach der der Landtag berechtigt sein sollte, die Mitglieder des Gesamtministeriums vor dem Staatsgerichtshofe anzuklagen, daß sie im Amte schuldhafterweise die Verfassung oder ein Gesetz verletzt haben. Auch die alte sächsische Verfassungsurkunde kannte im § 141 die Ministeranklage. Der Verfassungsausschuß hat die Bestimmung gestrichen; die überwiegende Mehrheit war der Meinung, daß die Ministeranklage heute geschichtlich überlebt und nur rein dekorativ sei. Mißbilligung der Handlungsweise und Entfernung vom Amte, diese möglichen Ergebnisse der Anklage könnten im parlamentarischen Staate schon durch das Mißtrauensvotum, also nicht vor dem Staatsgerichtshofe, sondern besser im Plenum der Volkskammer erreicht werden. Dieser Auffassung trat nur der Berichterstatter Dr. Wulffen (Dem.) entgegen, der die Ansicht vertrat, die Öffentlichkeit habe ein Recht darauf, daß ein Minister in einem geordneten richterlichen Verfahren und nicht nur in einer hauptsächlich von politischen Beweggründen getragenen gesetzgebenden Versammlung auf sein schuldhaftes Verhalten festgelegt werden könne (StenB. IV 16, AusschB. S. 27).

Artikel 30. Über die Verteilung der Geschäfte beschließt das Gesamtministerium.[1 2]

Die Ministerien haben dem Gesamtministerium alle Gesetzentwürfe, ferner Angelegenheiten, für welche Verfassung und Gesetz dies vorschreiben, sowie Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren, zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen.[3]

Das Gesamtministerium ist befugt, die Entscheidung über Angelegenheiten aus dem Geschäftsbereiche einzelner Ministerien an sich zu ziehen, sofern sie von allgemeiner politischer Bedeutung sind.[4]

1. Die jetzige Gliederung der Ministerien beruht noch auf der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831, die in § 41

bestimmte: „Es bestehen die Ministerialdepartements der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Kriegs, des Kultus und der auswärtigen Angelegenheiten." Nach der Revolution sind das Arbeits- und das Wirtschaftsministerium errichtet worden, deren Angelegenheiten früher mit im Ministerium des Innern bearbeitet wurden.

Die Geschäftsverteilung zwischen den einzelnen Ministerien geht auf die Verordnung „Die Einrichtung der Ministerialdepartements usw. betr." vom 7. November 1831 (GVBl. S. 323) zurück. Die Verordnung ist durch die Entwicklung der Dinge, insbesondere durch die Bildung des Arbeits- und des Wirtschaftsministeriums, und durch die Einrichtung der Staatskanzlei, durch neuere Gesetze und auch durch die Verfassung selbst in manchen Punkten überholt, aber noch nicht aufgehoben und bildet daher in ihren unberührt gebliebenen Bestimmungen auch heute noch die Grundlage für die Organisation der Ministerien. Insbesondere liegen auch jetzt noch folgende Bestimmungen der Ziff. 4 der Verordnung im Rahmen der Verfassung:

„Was den Geschäftskreis dieser Ministerialdepartements betrifft, so hat ein jedes für den ihm zukommenden Verwaltungszweig

1. die in denselben einschlagenden Gesetze vorzubereiten,
2. die zur Ausführung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsmaßregeln zu treffen und nötigen Verordnungen zu erlassen,
3. die Oberaufsicht über die Verwaltung und die hierzu bestellten Diener zu führen und die Disziplin zu handhaben,
4. die zu seinem Zweige gehörigen Stellen zu besetzen oder die erforderlichen Befähigungen zu erteilen (Anm.: Jetzt jedoch nur innerhalb der ihm vom Gesamtministerium nach Art. 31 Abs. 3 der Verfassung übertragenen Befugnisse),
5. die diesfallsigen Prüfungen entweder selbst zu veranstalten oder zu leiten,
6. für die Bewahrung der Landeshoheitsrechte Sorge zu tragen.

Insofern hierbei mehrere Ministerialdepartements beteiligt sind, tritt eine Vernehmung zwischen ihnen oder der Vortrag im Gesamtministerium ein."

2. Die Zuständigkeiten der Fachministerien sind in großen Umrissen folgende:

Justizministerium.

I. Abteilung: Allgemeine Leitung und Beaufsichtigung der gesamten Geschäfte der Justizverwaltung, Ausführung der Justizgesetze und Überwachung ihrer Ausführung, Grundbuchsachen, familienrechtliche Angelegenheiten, Aufsichtsbeschwerden über sachlich unrichtige Verfahren (außer in Strafsachen), allge-

meine Geschäftseinrichtungen, staats- und völkerrechtlichen Fragen, Auslieferungswesen, Vorbereitung der landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen, Rechtsgutachten.

II. Abteilung: Allgemeine Beamtenfragen. Besondere Angelegenheiten der Justizbeamten (Ausbildung, Prüfung, Anstellung, Beförderung, Besoldung, Pensionierung, Aufsicht usw.), Angelegenheiten der Rechtsanwälte und Notare, Friedensrichter, Handelsrichter, Ortsgerichtspersonen, Armenanwälte, Gerichtsärzte usw., Abhaltung von Gerichtstagen.

III. Abteilung: Allgemeine Angelegenheiten in Strafsachen (mit Ausnahme der der Abteilung I zugewiesenen Geschäfte der Gesetzgebung und des Auslieferungswesens), Aufsichtsbeschwerden in Strafsachen, die bedingte Begnadigung, die Löschungen im Strafregister, alle übrigen Gnadensachen, die Strafvollstreckung sowie die Behandlung der Einwendungen dagegen, Strafaufschub, Strafunterbrechung, Beurlaubung, die Fragen des Strafvollzugs im allgemeinen.

IV. Abteilung: Wirtschaftliche Angelegenheiten der Justizbehörden einschließlich der Gefangenanstalten (Gebäude, Inventar, Verbrauchsgegenstände, Staatshaushalt, Kosten- und Rechnungswesen, Steuerfragen), Verwaltung und Beaufsichtigung von Stiftungen.

Finanzministerium.

I. Abteilung: Fragen der allgemeinen Finanzverwaltung, Angelegenheiten des Haushalts und Rechnungswesens, das finanzielle Verhältnis Sachsens zum Reiche, Reichsfinanzwesen, Münzwesen, soweit nicht technische Fragen in Betracht kommen, Beamten- und Angestelltenfragen, Personalangelegenheiten bei dem Ministerium, Landeslotterie, Staatsschuldenwesen, Sächsische Staatsbank, Landeskulturrentenbank und Altersrentenbank.

II. Abteilung: Oberste Leitung des staatlichen Forst-, Domänen-, Berg- und Hütten- und Elektrizitätswesens, insbesondere Verwaltung der Staatsforsten, der Kammer- und Landesschulgüter, der staatlichen Teiche und Weinberge, der staatlichen Gartenanlagen in Dresden, der vom Staate zum späteren Kohlenabbau erworbenen Grundstücke, geologische Landesuntersuchung und Herausgabe der topographischen Karte, Verwaltung der Berghoheitsrechte und der Bergpolizei sowie die betriebspolizeiliche Aufsicht über die ganz oder zum Teil unterirdisch betriebenen Brüche und Gruben, Verwaltung der Forstakademie Tharandt, der Bergakademie Freiberg und der Bergschulen.

III. Abteilung: Öffentliche Arbeiten und Verkehrsmittel des Staates, Hoch-, Straßen-, Brücken-, Wasser-Bau- und Strompolizeisachen, Aufsicht über die Schifferschulen, sowie Eisenbahn- und Postsachen, soweit daran das Finanzministerium beteiligt ist.

IV. Abteilung: Gesamte Landesabgaben, Zoll- und Reichsabgabensachen, soweit das Land noch zuständig ist, die auf der Steuergesetzgebung beruhende finanzielle Auseinandersetzung zwischen Reich, Staat und Gemeinden, Wahrnehmung der Rechte des Staatsfiskus in Rechtsstreitigkeiten aller Art, Landesvermessungswesen, soweit nicht das Wirtschaftsministerium zuständig ist, und Angelegenheiten der Erwerbslosen- und Wohnungsfürsorge, soweit die Wahrung der finanziellen Interessen des Staats in Frage kommt.

Ministerium des Innern.

I. Abteilung: Allgemeine innere Staatsverwaltung und ihre Neuordnung, allgemeine Beamten-, Angestellten- und Staatsarbeiterfragen, die im Personalamte bearbeitet werden, Angelegenheiten der höheren, mittleren und unteren Beamten des Ministeriums des Innern, des Arbeits- und des Wirtschaftsministeriums, der Kreis- und Amtshauptmannschaften usw., bildende Kunst, Heimatschutz, Denkmalpflege, Wegebau, Wegepolizei, Wegerecht, Wassersachen, Wasserrecht, Enteignungsrecht, Baupolizei, Brandversicherungswesen, Personenstandssachen, Staats- und Reichsangehörigkeitssachen.

II. Abteilung: Gemeinde- und Bezirksangelegenheiten und ihre Neuordnung, Polizeiwesen, Sparkassenwesen.

III. Abteilung: Die Zuständigkeiten sind auf das Arbeits- und das Wirtschaftsministerium übergegangen.

IV. Abteilung: Allgemeine Angelegenheiten der Heil-, Pfleg-, Erziehungs-, Straf- und Korrektionsanstalten, Frauenkliniken und des Krankenstifts Zwickau, Fürsorge für Strafentlassene, Bad Elster, Badestiftungen, Kriegswohlfahrtspflege, Fürsorgeerziehung, Gesundheitspolizei, Wohlfahrtspflege, Hebammenwesen, Armensachen, Kriegsbeschädigtenfürsorge, Krüppelfürsorge, Stiftung Heimatdank.

Zum Bereiche des Ministeriums des Innern gehören:

das Personalamt,
das Landeswohnungsamt,
das Landesamt für Kriegerfürsorge,
die Landespolizeiverwaltung,
das Landesgesundheitsamt,
das Stenographische Landesamt,
die Landesbrandversicherungsanstalt.

Ministerium des Kultus und öffentlichen Unterrichts.

I. Abteilung: Hochschulsachen, frühere Königl. Sammlungen, Landestheater, Stiftungssachen.

II. Abteilung: Gymnasien, Realgymnasien, Oberreal- und Realschulen, Höhere Mädchenschulen, Seminare, Volksschulen, Dienststrafsachen der Volksschullehrer, Taubstummenanstalten, Kirchensachen, Jugendpflegesachen.

Arbeitsministerium.

Gewerbe- und Dampfkesselaufsicht, Arbeiterschutz, Kinderschutz, Hausarbeit, Arbeitsnachweis, Rechtsauskunftsstellen, Arbeiter- und Angestelltenversicherung, Erwerbslosenfürsorge, Rechtsverhältnisse der gewerblichen Arbeiter, Schlichtungsausschüsse, Tarifverträge, Arbeiterräte, Sprengstoffe, Brennstoffversorgung.

Dem Arbeitsministerium unterstehen:
das Landesversicherungsamt,
das Landesamt für Arbeitsvermittlung,
das Landeskohlenamt.

Wirtschaftsministerium.

Abteilung „Handel und Gewerbe",
Abteilung für Landwirtschaft mit Landeslebensmittelamt.
Dem Wirtschaftsministerium unterstehen:
die Landesstelle für Gemeinwirtschaft,
das statistische Landesamt,
das Landespreisamt.

Wegen der Zuständigkeiten der Staatskanzlei siehe Anm. 4 zu Art. 25, der des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten Anm. 1b zu Art. 28.

3. An sonstigen Befugnissen und Aufgaben werden dem Gesamtministerium noch zugewiesen:

a) durch die Verfassung:

Die Einberufung des Landtags (Art. 8).

Die Befugnisse gegenüber dem Landtage nach Art. 18 u. 19.

Die Herbeiführung eines Volksentscheides in den Fällen der Art. 9 und 35.

Die Ernennung und Entlassung der Beamten auf Vorschlag der zuständigen Ministerien und die Ausübung des Gnadenrechts (Art. 31).

Die Einbringung von Gesetzesentwürfen (Art. 34).

Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze (Art. 39).

Der Erlaß von Notverordnungen (Art. 40).

Die Herbeiführung der wiederholten Beschlußfassung des Landtags (Art. 35 und 43).

Die Befugnisse auf dem Gebiete des Finanzwesens (Art. 44 u. 46).

b) durch einzelne Gesetze insbesondere:

Die Zuständigkeiten, die nach den Gesetzen und Verordnungen vom Könige ausgeübt wurden, sind auf das Gesamtministerium übergegangen (Gesetz über die Ersetzung der alten Gewalten durch die neuen vom 30. Juni 19 [GVBl. S. 130], abgedruckt Anhang Anlage 5, S. 168).

Das Gesamtministerium verleiht das Enteignungsrecht nach § 2 des Gesetzes vom 24. Juni 02 (GVBl. S. 153).

Es schreibt die Wahlen für den Landtag aus, erläßt die Ausführungsbestimmungen zum Landeswahlgesetze und hat auch sonst Befugnisse auf dem Gebiete der Landeswahlen (Landeswahlgesetz vom 4. Sept. 20, GVBl. S. 331, §§ 7, 24, 31, 33 u. 34).

Es ist in gewissem Umfange auch Verwaltungsministerium. Es ist Anstellungs- und Dienstbehörde des Oberverwaltungsgerichts (§§ 5, 6 u. 8 des Gesetzes vom 19. Juli 00, GVBl. S. 486), der Oberrechnungskammer im Rahmen von § 2 Abs.2 des Gesetzes vom 30. Juni 04, GVBl. S. 277 — vgl. aber Anm. 3 zu Art. 48 —, des Hauptstaatsarchivs und der Beamten der Staatszeitung. Es hat eine Anzahl Stiftungen zu verwalten und über ihre Einahmen zu verfügen.

4. Das Gesamtministerium darf nach Art. 30 Abs. 3 Angelegenheiten, die nach der Geschäftsverteilung einem Fachministerium übertragen sind, dann an sich ziehen, wenn es sich um Sachen von allgemeiner politischer Bedeutung handelt (Vorbem. vor Art. 25 Ziff. 4a, d). Doch haben Dritte keinen Anspruch darauf, daß das Gesamtministerium von diesem Rechte Gebrauch macht. Von dieser Befugnis abgesehen, hat das Gesamtministerium nicht die Dienstaufsicht über die übrigen Ministerien. Es gibt also keine Aufsichtsbeschwerde an das Gesamtministerium gegenüber den Entscheidungen der Einzelministerien. Das folgt aus Art. 29 Abs. 1 Satz 2, der Zuständigkeitsabgrenzung des Art. 30 und den Beratungen des Verfassungsausschusses.

§ 36 Abs. 3 der alten Verfassungsurkunde gab jedem Untertan das Recht „Wünsche und Beschwerden bei dem Regenten unmittelbar anzubringen". Durch diese Bestimmung war das Gesamtministerium, auf das nach dem Gesetze über die Ersetzung der alten Gewalten durch die neuen vom 30. Juni 1919 (GVBl. S. 130) — abgedruckt Anhang Anlage 5, S. 168 — die Zuständigkeiten des Königs übergegangen waren, oberste Beschwerdeinstanz im Behördenorganismus geworden. Das Gesamtministerium hatte aber unter dem 19. Mai 1919 — 274 a Präs. — beschlossen, „Aufsichtsbeschwerden, abgesehen von den Fällen, die dem Ministerpräsidenten Anlaß bieten sollten, vom Standpunkt der allgemeinen Politik Entschließung zu fassen, in der Regel an das beteiligte Ministerium zur eigenen Entschließung abzugeben und nur ganz ausnahmsweise, wenn das öffentliche Interesse oder sonstige gewichtige Gründe die nochmalige Entschließung des beteiligten Ministeriums nicht als ausreichend erscheinen lassen, in eine sachliche Prüfung einzutreten".

Die neue Verfassung kennt überhaupt keine Aufsichtsbeschwerde an das Gesamtministerium mehr.

Der Verfassungsausschuß hat sich ausdrücklich mit der Frage beschäftigt, ob das Gesamtministerium Beschwerdeinstanz gegenüber den Entscheidungen der Ressortministerien sein solle.

Abg. Beutler (D.-Nat. Vp.) machte geltend, daß dies insbesondere bei der heutigen politischen Konstellation nötig sei, wo Koalitionsministerien beständen, bei denen der eine Minister aus der, der andere aus jener Partei sei. „Da kann es ein Durch- und Nebeneinander geben, das nur durch Beschwerde an das Gesamtministerium beseitigt werden kann."

Ministerialdirektor Dr. Schulze bat, aus Gründen der Vereinfachung des Verwaltungsapparates eine solche Beschwerde nicht einzuführen, und der Verfassungsausschuß stellte sich einmütig auf diesen Boden (StenB. V 15; AusschB. S. 16, 17).

Durch diese Regelung hat die Verfassung die Bahn freigemacht für die im Interesse der Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung dringend wünschenswerte Einschränkung der Aufsichtsbeschwerde, die jetzt zu einer bedeutenden, vielfach völlig unfruchtbaren Belastung der Behörden führt und zudem durch die ordentlichen Rechtsmittel im wesentlichen sachlich überflüssig geworden ist. Einer solchen Beschränkung des Beschwerderechts steht RV. Art. 126 nicht entgegen, da dieser nur von Beschwerden „an die zuständige Behörde" spricht und die Bestimmung der „zuständigen Landesbehörden" dem Landesrechte überlassen ist.

Von der Aufsichtsbeschwerde, die zur sachlichen Nachprüfung der angefochtenen Entscheidung nicht verpflichtet, ist die förmliche Beschwerde zu unterscheiden, die — in den Gesetzen bisweilen als „Berufung" bezeichnet — ein echtes Rechtsmittel darstellt und die angegangene Behörde verpflichtet, sachlich die angefochtene Entscheidung nachzuprüfen (Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Band 1 S. 128 ff.). Wo das Gesamtministerium als Beschwerdeinstanz in diesem Sinne eingesetzt ist, behält es die Zuständigkeit nach Art. 30 Abs. 2 als eine Angelegenheit, für die das Gesetz es vorschreibt. Um eine förmliche Beschwerde an das Gesamtministerium handelt es sich z. B. in den Fällen des § 16 Abs. 4 des Gesetzes vom 7. März 35 (GVBl. S. 169); §§ 13, 47 Abs. 7 des Gesetzes vom 3. Juni 76 (GVBl. S. 239).

Der Abg. Dr. Dietel (Dem.) brachte zur Sprache, ob in die Verfassung eine Vorschrift aufgenommen werden solle, wie sie GO. § 43 Abs. 2 enthält, der bestimmt, daß Beschwerden an die Volkskammer dann unzulässig sind, wenn nicht nachgewiesen ist, „daß sie bis zu dem zuständigen Ministerium gelangt sind und ihnen dort nicht abgeholfen worden ist". Der Regierungsvertreter Ministerialdirektor Dr. Schulze erklärte, daß die Frage die Regierung auch beschäftigt habe. Diese sei aber der Meinung, daß RV. Art. 126 es verbiete, eine solche

Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen. In der Geschäftsordnung könne eine solche Bestimmung stehen (StenB. V 20; AusschB. S. 17).

Artikel 31. Das Gesamtministerium beschließt über die Ernennung und Entlassung der Beamten auf Vorschlag der zuständigen Ministerien.

Das Gesamtministerium hat in strafrechtlichen Fällen, einschließlich der Fälle des Dienststrafrechts, das Recht der Niederschlagung sowie der Verwandlung, der Minderung oder des Erlasses der Strafe.[1]

Es kann diese Befugnisse auf einzelne Ministerien und mit ihrer Zustimmung auf ihnen unterstellte Behörden übertragen.[2]

Allgemeine Begnadigungen bedürfen eines Gesetzes.

1. Der Verfassungsausschuß hat eingehend erwogen, ob die Niederschlagung eines noch nicht rechtskräftig entschiedenen Einzelstrafverfahrens sich mit den Grundsätzen einer demokratischen Verfassung vereinbaren lasse. Er hat sich einstimmig für die Beibehaltung ausgesprochen (AusschB. S. 26, wo sich auch eine vergleichende Übersicht über den Rechtszustand in anderen Ländern befindet).

2. Abs. 3 bezieht sich auf beide vorhergehenden Absätze. Von der Übertragung auf die nachgeordneten Behörden ist auch zu beiden Absätzen Gebrauch gemacht worden:

A) Hinsichtlich der Ernennung der Beamten durch die Verordnung über die Ernennung, Versetzung und Entlassung von Beamten vom 4. April 1919 (GVBl. S. 86).

B) Hinsichtlich der Ausübung des Gnadenrechtes

a) durch die Gnadenordnung für den Geschäftsbereich des Justizministeriums vom 3. Okt. 1919/27. Jan. 1920,

b) durch die

Verordnung über das Begnadigungsrecht in Verwaltungsstrafsachen vom 3. Oktober 1919
(mit der am 16. Januar 1920 beschlossenen Abänderung).

Auf Grund von § 15 Abs. 2 des Vorläufigen Grundgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 28. Februar 1919 wird bestimmt:

Im Geschäftsbereiche der Ministerien des Innern, der Finanzen, des Kultus und öffentlichen Unterrichts, des Arbeits- und des Wirtschaftsministeriums steht das Recht

zum Erlaß, zur Verwandelung oder zur Minderung der im Verwaltungsstrafverfahren erkannten Strafen und das Recht zur Niederschlagung eingeleiteter Strafverfahren dem einzelnen Ministerium zu, soweit es nicht durch die Verordnung zur Ausführung des Gesetzes, das Verfahren in Verwaltungsstrafsachen betreffend, vom 8. März 1879, vom 15. September 1879 — Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 351 —, durch die Verordnung, Gnadengesuche in Verwaltungsstrafsachen betreffend, vom 20. Dezember 1909 — Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 687 — und durch die Verordnung, die Bestrafung eisenbahnpolizeilicher Übertretungen betr., vom 15. Oktober 1898 — Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 251 — nachgeordneten Dienststellen zuerkannt ist.

Die Entscheidung bleibt dem Gesamtministerium vorbehalten, wenn

a) dieses anordnet, daß das Gnadengesuch ihm zur Entschließung vorgelegt werde,
b) das einzelne Ministerium aus besonderen, namentlich aus politischen Gründen eine Entschließung des Gesamtministeriums für geboten erachtet, oder wenn es ihm zweifelhaft erscheint, welche Entscheidung zu treffen sei,
c) das einzelne Ministerium bei der Entschließung auf ein Gnadengesuch von der Stellungnahme eines anderen Ministeriums abweichen will, das sich zu dem Gesuche ausgesprochen hat, und eine Einigung zwischen den Ministerien nicht zu erzielen ist.

Dresden, den 3. Oktober 1919.

Das Gesamtministerium.
Dr. Gradnauer,
Ministerpräsident.

c) durch die

Verordnung über das Begnadigungsrecht in Dienststrafsachen vom 3. Oktober 1919
(mit der am 16. Januar 1920 beschlossenen Abänderung).

Auf Grund von § 15 Abs. 2 des Vorläufigen Grundgesetzes für den Freistaat Sachsen vom 28. Februar 1919 wird bestimmt:

Das Recht zum Erlaß, zur Minderung oder Verwandelung von Dienststrafen und das Recht zur Niederschlagung von Dienststrafverfahren wird dem Ministerium übertragen, zu dessen Geschäftsbereiche der Beschuldigte gehört, es sei denn, daß

a) es sich um Beamte handelt, die nach der Verordnung über die Ernennung, Versetzung und Entlassung von

Beamten vom 4. April 1919 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 86) vom Gesamtministerium zu ernennen sind,

b) das Gesamtministerium angeordnet hat, daß das Gnadengesuch ihm zur Entschließung vorgelegt werde,

c) das einzelne Ministerium aus besonderen, namentlich aus politischen Gründen eine Entschließung des Gesamtministeriums für geboten erachtet, oder wenn es ihm zweifelhaft erscheint, welche Entscheidung zu treffen sei,

d) das einzelne Ministerium bei der Entschließung auf ein Gnadengesuch von der Stellungnahme eines anderen Ministeriums abweichen will, das sich zu dem Gesuch ausgesprochen hat, und eine Einigung zwischen den Ministerien nicht zu erzielen ist.

Soweit das Begnadigungsrecht schon bisher nachgeordneten Dienststellen übertragen war, verbleibt es hierbei.

Dresden, den 3. Oktober 1919.

Das Gesamtministerium.
Dr. Gradnauer,
Ministerpräsident.

Artikel 32. Die zuständigen Ministerien führen die Gesetze,[1] die Reichsverordnungen und die Beschlüsse des Landtages aus.

Sie erlassen die Ausführungsverordnungen und die Verordnungen, zu denen sie nach Gesetz oder Gewohnheitsrecht ermächtigt sind.[2 3]

1. Auch die Reichsgesetze, soweit die Ausführung den Landesbehörden zusteht (Einführung S. 15).

2. Unter den Verordnungen im Sinne dieses Absatzes sind nicht bloße Verwaltungsvorschriften zu verstehen, die an die Behörden gerichtet sind, sondern Rechtsverordnungen, die allgemeine Vorschriften mit rechtsverbindlicher Kraft ohne Gesetzesform zum Ausdruck bringen, rechtssatzfähige Verordnungen. Die Verfassung scheidet diese Verordnungen nach der Systematik der Staatsrechtslehre in Ausführungsverordnungen, die „keine neuen selbständigen Rechtsgedanken bringen, sondern nur entfalten, fertig denken, was im Gesetz schon geordnet ist, und die näheren Bedingungen seiner Wirksamkeit bringen" und die sogenannten „ermächtigten Verordnungen", deren Rechtsgrundlage auf einer besonderen Ermächtigung beruht. Diese wird in der Regel durch ein Gesetz ausgesprochen. Auch Reichsgesetze können dafür in Frage kommen. Für die sächsische Rechtsentwicklung ist aber besonders wichtig,

daß die Verfassung auch die Ermächtigung durch „Gewohnheitsrecht" als genügende Grundlage für Rechtsverordnungen aufrechterhält. Wichtig deswegen, weil neben dem dem Könige nach § 87 AVU. zustehenden Verordnungsrechte das ältere sächsische Landesrecht die Behörden vielfach mit Verordnungsrechten ausgestattet hatte, die vom Verfassungsstaate übernommen und als Gewohnheitsrecht weiter entwickelt worden sind. Auf diesem Gewohnheitsrechte beruht insbesondere der wesentlichste Teil des sächsischen Polizeiverordnungsrechtes (zu vgl. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tübingen 1909, S. 180). Im Verfassungsausschuß bestand zunächst wenig Neigung, der Regierung dieses Verordnungsrecht weiter zuzugestehen. Ministerialdirektor Dr. Schulze machte aber geltend: „Wenn der Regierung ein Verordnungsrecht nur auf Grund geschriebenen Gesetzes gegeben wird, so wird ihr das Verordnungsrecht in vielen Fällen genommen, wo es seit Jahrhunderten unbestrittenermaßen bestanden hat. Die Folgen eines solchen Beschlusses sind schlechterdings nicht zu übersehen."

Daraufhin wurde die jetzige Fassung einstimmig angenommen. Es kam dabei ohne Widerspruch zum Ausdruck, „daß das Gewohnheitsrecht im Flusse stehe und sich neu bilden könne" (StenB. XXI 11; AusschB. S. 27).

Über das Notverordnungsrecht siehe Art. 40.

3. Durch die Vorschriften über die Zuständigkeit der Ministerien hat die Streitfrage keine verfassungsmäßige Entscheidung gefunden, in welchem Umfange die einzelnen Ministerien zur Vertretung des Staatsfiskus, also des Staates als Subjekt des Staatsvermögens, zuständig sind. Diese Vertretung wird — vorwiegend auf Grund von Ziff. 4 B 15 der Verordnung, die Einrichtung der Ministerialdepartements usw. betr., vom 7. Nov. 31 (GVBl. S. 323, s. oben Anm. 1 zu Art. 30) — vom Finanzministerium in Anspruch genommen („Verwaltung des öffentlichen Schatzes"). Dem widerspricht der tatsächliche Brauch, daß die einzelnen Ministerien zum mindesten innerhalb der Bewilligungen des Staatshaushaltplanes in ihrem Geschäftsbereich über staatliche Vermögensrechte fortgesetzt selbständig verfügen. Auch ist die Übung, daß allein das Finanzministerium den Staat in Prozessen zu vertreten habe, wiederholt durchbrochen worden. Die Regierung hatte ursprünglich beabsichtigt, die Frage in der Verfassung zu regeln. Kommissarische Besprechungen zwischen den Ministern ergaben aber, daß es zweckmäßiger sei, dies einer Novelle zum Staatshaushaltgesetz zu überlassen.

Artikel 33. Die Mitglieder des Gesamtministeriums dürfen ohne Zustimmung des Landtags keine andere mit Entgelt oder Entschädigung verbundene Tätig-

keit, keinen besonderen Beruf oder ein Gewerbe ausüben, insbesondere nicht Mitglied des Vorstandes, Verwaltungs- oder Aufsichtsrates einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft sein, sofern damit der Bezug einer Tantieme oder sonstigen Vergütung verbunden ist. Ausgenommen sind Ehrenämter, auch wenn für sie eine Aufwandsentschädigung gewährt wird.

Die Zustimmung des Landtages ist widerruflich.[1 2]

1. Der Artikel ist erst durch die Ausschußberatungen in die Verfassung gekommen; der Regierungsentwurf hatte keine entsprechende Bestimmung. Die Regierung hatte, wie der Regierungsvertreter ausführte, den § 2 des Gesetzes vom 3. Juni 1876 (GVBl. S. 239) für genügend erachtet, der durch das Gesetz über die Dienststellung der Minister vom 5. Juli 1919 (s. Anm. 2) auch für die Minister Geltung hatte. Der Verfassungausschuß hielt es aber für erforderlich, eingehendere Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, durch die jede Korruptionsmöglichkeit ausgeschlossen sei, Interessenkollisionen vermieden, Ansehen und Autorität der obersten Staatsbeamten gewahrt und die Arbeitskraft der Minister in vollem Umfange dem Staate gesichert bliebe. Der Abg. Blüher (D. Vp.) vertrat die Auffassung, daß den Mitgliedern des Gesamtministeriums die Ausübung einer anderen mit Entgelt oder Entschädigung verbundenen Tätigkeit ausnahmslos untersagt werden müsse. Man müsse dabei unterscheiden zwischen Betrieb und Ausübung eines Gewerbes. Es dürfe einem Minister nicht vermehrt werden, sein früheres Gewerbe weiter zu betreiben, das heißt, weiter Inhaber des Gewerbebetriebes zu bleiben. Er dürfe aber in dem Betriebe nicht ausübend tätig werden. Der Verfassungsausschuß hielt diese Unterscheidung praktisch nicht für durchführbar. Man müsse die Möglichkeit gewähren, gerade aus den wirtschaftlich schaffenden Berufen tüchtige Männer zu Ministern zu gewinnen. Es könne solchen Persönlichkeiten nicht zugemutet werden, ihre wirtschaftliche Existenz durch die Annahme eines Ministerpostens aufs Spiel zu setzen, zumal niemand absehen könne, wie lange die Dauer des Amtes sei. Man müsse solchen Männern die Möglichkeit geben, auch während ihrer Ministertätigkeit sich um die Fortführung ihres Gewerbes zu kümmern, so daß sie bei dem Ausscheiden aus ihrem Ministeramte sich nicht vor zu schwierigen Verhältnissen befänden. Aus diesen Gründen gelangte der Verfassungsausschuß gegen zwei Stimmen dazu, die Möglichkeit, daß ein Minister neben seinem Amte noch einen besonderen Beruf oder Gewerbe fortführt, nicht grundsätzlich auszuschließen, sondern sie von der Zustimmung des Landtags abhängig zu machen. (StenB. V 8 ff.)

Für die Frage, ob die Zustimmung zu erteilen ist, wird nach den Verhandlungen des Verfassungsausschusses ein großes Gewicht darauf zu legen sein, ob durch ihre Verweigung das Fortkommen des Ministers nach seinem Ausscheiden aus dem Amte zu stark beeinträchtigt sein würde.

Soweit keine Interessenkollisionen vorliegen, wird es bei Aufsichtsrats- und ähnlichen Posten nicht nötig sein, die Posten aufzugeben, wenn auf Tantieme und ähnliche Bezüge verzichtet wird. Unter dieser Bedingung ist bisher Beamten die Genehmigung zur Übernahme solcher Ämter erteilt worden, wenn für sie ein besonderes Interesse daran bestand.

Hinsichtlich der Form, in der die Zustimmung des Landtags zur Beibehaltung der Ämter usw. erteilt wird, hat der Verfassungsausschuß auf Antrag der Regierung seine Auffassung dahin kundgegeben, daß die Zustimmung nicht durch ausdrücklichen Beschluß des Landtags erteilt werden müsse, sondern im Einverständnis aller Parteien stillschweigend gewährt werden kann. Um den Minister vor unnötiger Preisgabe seiner Privatverhältnisse zu schützen, braucht über die Frage also nicht im Plenum verhandelt zu werden. Voraussetzung der stillschweigenden Zustimmung des Landtags ist aber, daß alle Fraktionen darüber unterrichtet sind, um welche Nebenämter usw. es sich handelt (StenB. S. 12; AusschB. S. 29).

2. Im übrigen regeln sich die dienstlichen Verhältnisse der Minister nach dem

Gesetz über die Dienststellung der Minister;
vom 5. Juli 1919 (GVBl. S. 135):

Die Volkskammer hat folgendes Gesetz beschlossen:

§ 1. Auf die Minister finden die für die Zivilstaatsdiener geltenden Vorschriften Anwendung, soweit sich nicht aus ihrer verfassungsmäßigen Stellung oder aus diesem Gesetze etwas anderes ergibt.

Als Bestallungsurkunde gilt für den Ministerpräsidenten die Zuschrift, in der ihm der Präsident der Volkskammer mitteilt, daß er zum Ministerpräsidenten gewählt sei; die Bestallungsurkunden für die anderen Minister stellt der Ministerpräsident aus.

Im übrigen werden vom Gesamtministerium die Obliegenheiten ausgeübt, die in den Vorschriften für die Zivilstaatsdiener der „Anstellungsbehörde", der „Dienstbehörde" oder dem einzelnen „Ministerium" übertragen sind.

§ 2. [In der sich aus § 23g des Gesetzes über die Besoldung der Staatsbeamten und Lehrer vom 21. Mai 1920 (GVBl. S. 117) ergebenden Fassung.]

Der Ministerpräsident erhält jährlich eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe im Haushaltplane festgesetzt wird.

§ 3. Scheidet ein Minister aus seiner Stellung aus, so erhält er, wenn er sie wenigstens 30 Tage bekleidet hat, seine Bezüge noch auf weitere 3 Kalendermonate fortgewährt; außerdem werden ihm, wenn er aus Anlaß seines Ausscheidens seinen Wohnort innerhalb Sachsens wechselt, Umzugskosten erstattet. Die Bezüge werden auf 6 Kalendermonate fortgewährt, wenn die Amtstätigkeit länger als 1/2 Jahr gedauert hat. Erfolgt das Ausscheiden wegen dauernder Dienstunfähigkeit, so wird Ruhegehalt gewährt; als Ruhegehalt wird, solange die Amtszeit noch nicht 10 Jahre erreicht hat, der Mindestsatz gezahlt; darüber, ob dauernde Dienstunfähigkeit vorliegt, entscheidet das Gesamtministerium im Einvernehmen mit dem Direktorium der Volkskammer.

Die Vorschriften des ersten Absatzes gelten nicht für Minister, die aus einem besoldeten Staats- oder Gemeindeamt berufen werden. Diese erhalten, wenn sie aus dem Amte ausscheiden, das ihnen zustehende Ruhegehalt.

§ 4. Dieses Gesetz tritt mit dem 1. Juli 1919 in Kraft.

Dresden, den 5. Juli 1919.

Das Gesamtministerium.
Dr. Gradnauer,
Ministerpräsident.

a) Die Bestimmungen in § 3 Satz 1 u. 2 sind in ihrer bisherigen Handhabung vom Gesamtministerium dahin ausgelegt worden, daß die einem ausscheidenden Minister auf drei oder sechs Monate fortzugewährenden Bezüge in einer Summe beim Ausscheiden und nicht in monatlichen Beträgen ausgezahlt werden, und daß den Bezügen, die dem ausscheidenden Ministerpräsidenten auf die angegebene Zeit fortgewährt werden, auch die Aufwandsentschädigung zuzurechnen ist, die er nach § 2 des Gesetzes zu erhalten hat. Diese Aufwandsentschädigung ist im Staatshaushaltplan für 1920 mit 20000 M. eingesetzt.

b) Zu § 3 Abs. 2 des Gesetzes hat Abg. Blüher als Ausschußvorsitzender in der Schlußberatung ohne Widerspruch ausgeführt (Vhdl. 1919, 1770):

„Die Absicht der Fassung ist die, daß, wenn ein Beamtenminister aus dem Amte ausscheidet, er ohne Rücksicht auf die Frage seiner Dienstfähigkeit diejenigen Bezüge erhält, die er im Falle dauernder Dienstunfähigkeit als Ruhegehalt beanspruchen würde. Das möchte ich für die spätere Auslegung dieses Paragraphen festgelegt haben."

c) Ein ausgeschiedener „Beamtenminister" kann nicht gezwungen werden, eine andere Stellung im Staatsdienste anzunehmen. Nach dem Antrage des Finanzausschusses sollte dem Abs. 2 des § 3 der Satz angefügt werden:

„Sie sind jedoch verpflichtet, eine andere Staatsstellung anzunehmen, deren Bezüge die Höhe ihres Ruhegehalts erreichen oder übersteigen" (Vhdl. 1764 A).

Auf Antrag des Abg. Dr. Wagner ist dieser Zusatz gestrichen worden.

„Ein Beamter in jüngeren Jahren, der Minister war, wird aus sich selbst heraus das nötige Bestreben haben, wieder eine andere passende Staatsstellung zu erreichen. Wider seinen Willen aber jemanden, der Minister war, in eine Staatsstellung hineinzupressen, erscheint bedenklich" (Vhdl. 1767 D).

IV. Die Gesetzgebung.

Artikel 34. Gesetzentwürfe werden vom Gesamtministerium bei dem Landtage eingebracht oder vom Landtage dem Gesamtministerium überwiesen. Den überwiesenen Entwurf hat das Gesamtministerium zu prüfen und unverändert oder abgeändert dem Landtage zur endgültigen Beschlußfassung wieder vorzulegen.[1 2]

1. Der Artikel entspricht völlig dem § 4 des Vorläufigen Grundgesetzes. Er gibt sowohl dem Landtag wie dem Gesamtministerium die Initiative zu einem Gesetzgebungsakte. Die Gesetzentwürfe der Regierung werden von dem zuständigen Fachministerium ausgearbeitet, vom Gesamtministerium beraten und dann von diesem an den Landtag gebracht. Auch vor der Prüfung eines vom Landtag der Regierung überwiesenen Entwurfs wird das Gesamtministerium zunächst das zuständige Fachministerium hören.

Im Verfassungsausschuß hatten die Vertreter der U. S. P. den Antrag gestellt, den zweiten Satz von Art. 34 zu streichen. Abg. Lipinski (U. S. P.):

„Es ist nicht einzusehen, warum die Gesetzentwürfe des Landtags anders behandelt werden sollen, als die des Gesamtministeriums, warum also der Landtag nicht sofort über die Entwürfe beschließen soll, ohne daß sie erst an das Gesamtministerium zur Prüfung gegeben werden."

Abg. Müller-Leipzig (U. S. P.):

„Die Regierung hat auch ohne den zweiten Satz des Art. 34 die Möglichkeit, an den Entwürfen des Landtags mitzuwirken, da sie im Plenum und in den Ausschüssen dazu Stellung nimmt" (StenB. XXI 15, 16).

Der Antrag wurde im Ausschuß gegen drei Stimmen abgelehnt. Es wurde gegen ihn geltend gemacht, es sei nicht zu

viel verlangt, daß ein Gesetzentwurf, der vom Landtag aufgestellt worden ist, erst der Regierung zur Prüfung überwiesen werde.

2. Wegen des von der D. und D.-Nat. Vp. gestellten Antrags, dem Art. 34 einen Abs. 2 mit Bestimmungen über die Errichtung eines Landwirtschaftsrats anzufügen und des dazu von der Kammer gefaßten Entschließungsantrags s. Einführung S. 68.

Artikel 35. Hat das Gesamtministerium Bedenken, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden, so kann es unter Angabe der Gründe das Gesetz dem Landtage binnen vierzehn Tagen zurückgeben. Der Landtag beschließt über das Gesetz noch einmal.[1]

Beharrt der Landtag bei dem Gesetz, so kann das Gesamtministerium innerhalb Monatsfrist den Volksentscheid über das Gesetz herbeiführen.[2 3]

1. Die Begründung (Vorl. 64 S. 16) hob zu Abs. 1 hervor: „Das Recht des Gesamtministeriums, eine nochmalige Beschlußfassung der Volkskammer über ein Gesetz herbeizuführen, wird namentlich dann von Bedeutung werden können, wenn bei der Verabschiedung eines Gesetzes Versehen oder Mißverständnisse vorkommen oder irgendwelche Zufälligkeiten im Spiele gewesen sind, die verhindert haben, daß der Wille des Gesetzgebers rein in die Erscheinung tritt." Die Bestimmung hat aber — und darüber war man sich im Verfassungsausschuß und bei den Beratungen der Volkskammer völlig klar — eine größere Tragweite. Denn sie gibt dem Gesamtministerium — auch abgesehen von solchen Versehen, Mißverständnissen und Zufälligkeiten — das Recht, über jedes Gesetz, gegen das es Bedenken hat, eine nochmalige Beschlußfassung des Landtags herbeizuführen. Der Landtag soll die Bedenken des Gesamtministeriums noch einmal würdigen.

Wiederholte Beschlußfassung des Landtags kann das Gesamtministerium auch im Falle des Art. 43 herbeiführen.

2. Das Gesamtministerium kann die Entscheidung des Volkes über ein Gesetz nur dann anrufen, wenn der Landtag über das Gesetz zweimal beschlossen hat. Das VG. und nach ihm der Regierungsentwurf machten die zweimalige Beschlußfassung nicht zur Voraussetzung des Volksentscheids. Die endgültige Fassung hat den Vorteil, daß ein Volksentscheid vermieden wird, wenn der Landtag in der zweiten Beratung seinen Beschluß ändert.

3. Gestrichen worden ist die dem VG. entnommene Bestimmung des Regierungsentwurfs, daß das Staatsministerium zurückzutreten hat, wenn der Volksentscheid dem Landtag zu-

stimmt. Der Verfassungsausschuß war der Meinung, daß es dem Ansehen der Regierung nicht in jedem Falle zu schaden brauche, wenn sie über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit eines Gesetzes mit dem Landtage und der allgemeinen Volksabstimmung nicht übereinstimme. Es könne sich um Fragen handeln, die die politische Existenz des Gesamtministeriums nicht berührten. Es könne auch sein, daß eine Regierung, gegen die sich der Volksentscheid ausgesprochen habe, immer noch das Vertrauen des Landtags besitze. Im übrigen habe dieser ja das Recht, dem Gesamtministerium das Vertrauen zu entziehen oder seinen Rücktritt zu fordern (StenB. XXII 5; AusschB. S. 5).

Artikel 36. Wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten[1] der letzten Landtagswahl ein Gesetz[2] oder die Auflösung des Landtags[3] begehrt, so muß das Gesamtministerium den Volksentscheid herbeiführen.[4]

Verlangt das Volksbegehren ein Gesetz, so muß ihm ein Gesetzentwurf mit Begründung beigefügt sein.

Das Gesamtministerium hat das Volksbegehren mit seinen Vorschlägen dem Landtage zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der Landtag dem Volksbegehren stattgibt.

1. Wegen der Zahl der Stimmberechtigten s. Anm. 4 zu Art. 3 S. 82.

2. Das Begehren kann auch eine Änderung der Verfassung zum Gegenstand haben. Nach der Fassung der ersten Lesung im Ausschusse (Art. 37, AusschB. S. 64) sollten Verfassungsänderungen vom Volksbegehren ausgenommen sein. Man befürchtete, daß besondere Neigung bestehen werde, durch Volksbegehren Verfassungsänderungen anzuregen, und daß dadurch allzu häufige Beunruhigung in das staatliche Leben getragen werde. In zweiter Lesung wurde dieses Bedenken überwunden. Man bekannte sich überwiegend zu der Auffassung, daß gerade die Anregung von Verfassungsänderungen ein so wichtiges Recht des Volkes sei, daß man es ihm in einem demokratischen Staate nicht nehmen könne (StenB. XXI 18). Auch hat weder das Volksbegehren noch der Volksentscheid für Verfassungsänderungen besondere Erschwerungen erfahren, wie sie andere Verfassungen dafür vorsehen, und wie sie z. B. auch für die Beschlüsse des Landtags über Verfassungsänderungen in Art. 41 getroffen sind.

3. Zu vgl. Art. 9.

4. Ebenso wie nach Art. 35 über ein Gesetz, kann das Gesamtministerium nach Art. 9 über die Auflösung des Landtags einen Volksentscheid auch ohne Volksbegehren aus eigenem Rechte herbeiführen (s. Einführung S. 51 ff.).

Artikel 37. Über den Staatshaushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen findet kein Volksbegehren statt.[1]

1. Diese Gegenstände eignen sich ihrer Natur nach nicht für ein Volksbegehren. Sie sind diesem auch in der Mehrzahl der anderen Verfassungen entzogen. Dagegen soll das Gesamtministerium das Recht haben, solche Gegenstände einem Volksentscheid zu unterbreiten. Es sind bestimmte Einstellungen in den nach Art. 42 durch Gesetz festzustellenden Haushaltplan, einzelne schwerwiegende Steuerfragen und Gehaltsforderungen der Beamten denkbar, über die dem Gesamtministerium ein Volksentscheid nötig erscheinen kann (StenB. XXI 19).

Artikel 38. Bei einem Volksentscheid wird über die gestellte Frage mit „Ja" oder „Nein" abgestimmt.

Zu einem Volksentscheid ist die Beteiligung der Hälfte der Stimmberechtigten und die Mehrheit der Abstimmenden erforderlich.[1] **Werden diese Mehrheiten nicht erreicht, so gilt die Frage als verneint.**

Das Verfahren über Volksentscheid und Volksbegehren regelt ein besonderes Gesetz.

1. Diese Vorschrift fordert mehr als die RV. Nach RV. Art. 75, 76 ist die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten nur erforderlich, wenn es sich um Verfassungsänderungen oder darum handelt, daß ein Beschluß des Reichstags außer Kraft gesetzt werden soll. Die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten ist nach der RV. nur bei Verfassungsänderungen nötig.

Artikel 39. Das Gesamtministerium hat die verfassungsmäßig beschlossenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist[1] **im Sächsischen Gesetzblatte**[2] **zu verkünden, wenn der Landtag nicht die sofortige Verkündung beschließt.**

Gibt das Gesamtministerium das Gesetz dem Landtage zur erneuten Beschlußfassung zurück oder führt es über das vom Landtage in abermaliger Beratung bestätigte Gesetz den Volksentscheid herbei, so läuft die Frist erst von der endgültigen Annahme des Gesetzes.

Die Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Sächsische Gesetzblatt in der Landeshauptstadt ausgegeben worden ist.[3]

1. Die Bestimmung, daß das Gesamtministerium die Gesetze spätestens binnen Monatsfrist verkünden muß, ist neu. Der Regierungsvertreter Ministerialdirektor Dr. Schulze hielt diese Fristbestimmung nicht für erforderlich, erklärte es vielmehr für zweckmäßig, die Regierung nicht zu binden. Diese werde selbst das Interesse haben, ein Gesetz so schnell als möglich zu verkünden; es könnte aber auch Fälle geben, in denen es sich empfehle, die Verkündung eines Gesetzes noch hinauszuschieben. Insbesondere werde es zweckmäßig sein, Ausführungsverordnungen zu einem Gesetze gleichzeitig mit diesem zu veröffentlichen. Der Ausschuß hielt aber an der Bestimmung fest (StenB. XXI 19, 20; AusschB. S. 32).

2. Das Stück des bisherigen Gesetz- und Verordnungsblattes, das die Verfassung enthält, ist das erste, das die neue Bezeichnung „Sächsisches Gesetzblatt" trägt. Für die Veröffentlichung der Gesetze gilt im übrigen entsprechend das Gesetz, die Bekanntmachung von Gesetzen und Verordnungen betreffend, vom 1. Mai 1884 (GVBl. S. 134) § 1:

„Die Verkündigung der Gesetze sowie der nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde von Uns zu erlassenden Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen erfolgt durch das ‚Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen'.

Dasselbe dient auch zur Aufnahme solcher aus den Ministerien und anderen Landes-Zentralbehörden ergehenden Verordnungen und Bekanntmachungen, welche nicht lediglich den inneren Dienst betreffen oder nicht lediglich örtliches oder persönliches Interesse haben."

Nach § 1 des Gesetzes, die amtliche Verkündigung allgemeiner Anordnungen der Verwaltungsbehörden betreffend, vom 15. April 1884 (GVBl. S. 131) in Verb. mit der Bekanntmachung vom 28. April 1884 (GVBl. S. 133) werden Verordnungen der Ministerien, welche sich wegen ihres vorübergehenden Zweckes nicht zur Bekanntmachung durch das Gesetz- und Verordnungsblatt eignen, in der Sächsischen Staatszeitung mit der Wirkung veröffentlicht, daß sie sogleich mit der Ausgabe der die Verkündung enthaltenden Nummer des Blattes in Geltung treten und mit Ablauf des auf den Tag der Ausgabe folgenden Tages als allgemein veröffentlicht gelten.

3. Entspricht § 2 des Gesetzes vom 1. Mai 1884 (GVBl. S. 134).

Artikel 40. Solange der Landtag nicht versammelt ist, kann das Gesamtministerium eine durch das

Staatswohl dringend gebotene Anordnung, die ihrer Art nach der Zustimmung des Landtags bedarf, als Notverordnung erlassen, wenn ihr Zweck durch Verzögerung vereitelt würde. Den Zwischenausschuß soll die Regierung, wenn es möglich ist, vorher hören. Die Verfassung und das Landeswahlgesetz können durch Notverordnung nicht geändert werden.

Die Notverordnung ist dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen. Sie ist sofort aufzuheben, wenn die Genehmigung verweigert wird.[1]

1. Art. 40 enthält das Notverordnungsrecht des Gesamtministeriums in fast wörtlicher Anlehnung an § 88 AVU. Das Notverordnungsrecht der Regierung zuzugestehen, fand schließlich die einhellige Zustimmung des Verfassungsausschusses. Man dachte dabei an Fälle, „in welchen der Landtag tatsächlich nicht versammelt ist, sei es, daß er aufgelöst und ein neuer Landtag noch nicht gebildet ist, oder daß Verkehrsverhältnisse — Generalstreik — seine Einberufung hindern und gleichwohl Anordnungen dringend geboten sind, deren Zweck durch Vereitelung verzögert werden würde." Als Beispiel einer Notverordnung nannte der Regierungsvertreter die Verordnung, die Gewinnung und Verwertung des Radiums betreffend, vom 17. Sept. 08 (GVBl. S. 324), durch die dem Staate wertvoller Besitz gerettet wurde (AusschB. S. 33). Das Notverordnungsrecht ist nicht an die Mitwirkung des vom Landtag eingesetzten Zwischenausschusses gebunden. Die Regierung soll aber vor Erlaß der Verordnung den Ausschuß hören, wenn er erreichbar ist.

Artikel 41. Beschlüsse des Landtags, die eine Verfassungsänderung in sich schließen, kommen nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten anwesend sind und zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.[1]

1. Hinsichtlich der Verfassungsänderungen war man im Verfassungsausschusse zwar ungeteilt der Meinung, daß gewisse Sicherheiten geboten werden müßten, um sie nicht zu sehr zu erleichtern. Andererseits aber wurde die Auffassung vertreten, zur Anpassung an veränderte Zeitverhältnisse Verfassungsänderungen auch nicht zu sehr zu erschweren; insbesondere seien vielleicht nicht die beiden Zweidrittelmehrheiten des Entwurfs erforderlich. Eine Verfassung werde nie ein so vollkommenes

Werk sein, daß sie in vernünftiger Fortbildung nicht verbesserungsbedürftig wäre. Auch wurde geltend gemacht, daß die Änderung der Verfassung immer eine Machtfrage sei, so daß den sog. Verfassungsgarantien keine zu große Bedeutung beizumessen sei (StenB. XII 12).

Der Ausschuß hat sich auch mit der Frage beschäftigt, ob zur Schlichtung von Verfassungsstreitigkeiten ein Staatsgerichtshof einzusetzen sei. Man war sich klar darüber, daß politische Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Parlament nach den Grundsätzen der parlamentarischen Regierungsform durch Mehrheitsbeschluß des Parlaments entschieden werden. Min.-Dir. Dr. Schulze betonte, daß, nachdem der Verfassungsausschuß die Ministeranklage und die Anklage gegen die Landtagsabgeordneten gestrichen habe, kein Bedürfnis bestehe, nur wegen der Verfassungsstreitigkeiten einen Staatsgerichtshof einzusetzen. Nach RV. Art. 19 bestehe ja immer noch die Möglichkeit, nötigenfalls den Staatsgerichtshof des Reiches anzurufen (StenB. XIII 3, AusschB. S. 33, 41).

V. Das Finanzwesen.

1. Die Änderung der verfassungsrechtlichen Stellung des Landtages tritt auch in diesem Abschnitt deutlich in die Erscheinung. Nach der alten Verfassung erhielt der Staatshaushaltplan seine Wirkung nicht schon mit der ständischen Genehmigung, sondern nach § 112 wie alle ständischen Beschlüsse durch die ausdrückliche Sanktion des Königs. Jetzt ist es der Landtag, der den Haushaltplan auf Grund des ihm von der Regierung mitgeteilten Entwurfs feststellt. Unter der alten Verfassung war die Mitwirkung der Stände an der staatlichen Finanzwirtschaft vornehmlich von der Auffassung getragen, die im Steuerbewilligungsrechte der Stände das Entscheidende erblickte, und die Regierung als fordernde, den Landtag als — mehr oder weniger widerstrebend — bewilligende Partei einander gegenüberstellte. Die alte Verfassung rechnete mit Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Regierung nur in der Richtung, daß die Stände von den geforderten Beträgen „Abstriche" machten (ABU. §§ 100, 103). Bei der Beratung der neuen Verfassung hat die Frage eine große Rolle gespielt, in welchem Umfange der Landtag ohne Zustimmung der Regierung die Ausgaben im Haushaltplan erhöhen oder neue Ausgaben einstellen könne (Einführung S. 52). Auch hier offenbart sich also die hohe Verantwortung, die der Volksvertretung im neuen Staatswesen zufällt.

2. Im übrigen sind die wesentlichsten Änderungen gegenüber dem Rechtszustande unter der alten Verfassung:

a) die einjährige Etatsperiode, die schon durch das VG. angeordnet war (Art. 42),
b) die ausdrückliche Feststellung, daß Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums bedürfen (Art. 47),
c) die Vorschrift, daß dem Landtag über die Einnahmen und Ausgaben des Staates im folgenden Rechnungsjahr Rechnung zu legen ist (Art. 48 Abs. 1),
d) die veränderte Stellung der obersten Rechnungsprüfungsbehörde (Art. 48).

Diese Änderungen, der bevorstehende Wegfall der Unterscheidung zwischen dem von der „Krone" herrührenden „Staatsgut" und dem Staatsvermögen, dem sog. Verwaltungsvermögen, sowie die Notwendigkeit, das staatliche Rechnungs- und Rechnungsprüfungswesen zu vereinfachen, werden Abänderungen des Staatshaushaltgesetzes vom 1. Juli 1904 (GVBl. S. 286) und des Gesetzes über die Oberrechnungskammer vom 30. Juni 1904 und 6. Aug. 1908 (GVBl. 04 S. 277; 08 S. 281) notwendig machen.

3. Wegen der Beratung der Finanzfragen im Verfassungsausschuß, insbesondere hinsichtlich des Vetorechts des Finanzministers s. Einführung S. 60 ff.

Artikel 42. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Rechnungsjahr[1] veranschlagt und in einen Haushaltsplan[2 3] eingestellt werden, soweit nicht durch Gesetz Ausnahmen zugelassen sind.[4]

Der Haushaltsplan wird vor Beginn[5] des Rechnungsjahres durch ein Gesetz[6] festgestellt.

Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Haushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates oder ihre Verwaltung beziehen.[7]

1. Auf Grund der alten Verfassungsurkunde erstreckte sich der Haushaltsplan und demzufolge auch die Rechnungslegung auf eine zweijährige Finanzperiode (AVU. § 98). VG. § 6 hat die einjährige Etatsperiode eingeführt. Das Rechnungsjahr ist durch Gesetz vom 20. Dez. 1919 (GVBl. S. 267) auf die Zeit vom 1. April bis 31. März festgelegt.

2. Der Haushaltsplan ist die verfassungsmäßige Grundlage für die Führung der Staatswirtschaft. Indem er die wäh-

rend der Finanzperiode zu bewirkenden Einnahmen und Ausgaben schätzt und veranschlagt, ist er zugleich der Ausgangspunkt für die nach Ablauf der Finanzperiode abzulegende Rechnung.

Jedes Ministerium stellt für seinen Geschäftsbereich den Entwurf des Haushaltsplans auf. Die einzelnen Teile werden dem Finanzministerium übermittelt, das daraus den Gesamtplan zusammenstellt. Das Finanzministerium prüft die Einstellungen und hat das Recht und die Pflicht, gegen sie Einwendungen zu erheben, wenn sie ihm mit der Finanzlage des Staates unvereinbar erscheinen. Ist eine Einigung zwischen den Ministerien nicht möglich, so entscheidet das Gesamtministerium, dem der Plan nach seiner Zusammenstellung vom Finanzministerium vorgelegt wird (zu vgl hierzu auch die Ausführungen des Finanzministers Dr. Reinhold, Vhdl. S. 4855 D). Das Gesamtministerium übermittelt ihn, nachdem er seine Billigung gefunden hat, dem Landtag.

3. Die Verfassung sagt nicht „in den", sondern „in einen" Haushaltsplan; es ist dadurch die Möglichkeit offen, einzelne Unternehmen des Staates nicht in den allgemeinen Haushaltsplan aufzunehmen, sondern ihre Einnahmen und Ausgaben in einem besonderen Haushalte festzustellen, wie dies bisher für das staatliche Elektrizitätsunternehmen und die Landes-Brandversicherungsanstalt der Fall war.

4. Die bisher geltenden Ausnahmen sind in § 1 Abs. 2 des Gesetzes, den Staatshaushalt betreffend, vom 1. Juli 1904 (GVBl. S. 286) aufgeführt.

5. Das entspricht dem Wesen des Voranschlags, lag auch schon im Sinne von § 98 AVU.

6. Die Vorschrift, daß der Haushaltplan durch ein Gesetz festgestellt werden muß, war schon im VG. § 6 aufgenommen worden. Sie bringt für Sachsen dieselbe Regelung, die im Reich und in andern Ländern, z. B. Preußen, schon lange Geltung hat. In der alten Verfassung war die Form des Gesetzes nicht vorgeschrieben. Der verabschiedete Haushalt genügte aber für sich allein nicht, um die bewilligten Ausgaben auszuschreiben und von den Abgabepflichtigen einzuheben. Es war dazu auf Grund von AVU. §§ 96 Abs. 1, 104 noch ein besonderes Gesetz nötig, das sog. Finanzgesetz. Die bestehenden Steuergesetze gaben für sich allein keine genügende Handhabe zur Erhebung der Steuern. Sie mußten vielmehr für jede Finanzperiode erst durch das Finanzgesetz den Abgabepflichtigen gegenüber in Wirksamkeit gesetzt werden.

In Zukunft soll der Etat durch Gesetz festgestellt werden. Bei den Vorberatungen über den Regierungsentwurf wurden Zweifel laut, ob es ratsam wäre, die Regelung des Reichs und Preußens auf Sachsen auszudehnen und damit die in der Literatur vielfach erörterte Streitfrage, ob der Staatshaushalt

überhaupt ein Gesetz sein könne oder nicht, auf Sachsen zu übertragen, wo sie bisher nicht hätte aufgeworfen werden können. Der Regierungsentwurf hat trotz dieser Bedenken an der Gesetzesform festgehalten, und der Verfassungsausschuß ist ihm beigetreten. Die Änderung hat lediglich formale Bedeutung. Das Wesen des Staatshaushalts wird dadurch nicht berührt. Der Haushaltsplan ist nur ein formelles Gesetz. Er enthält keine „Rechtssätze". Er schafft kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger. Er erzeugt lediglich rechtliche Wirkung zwischen dem Landtag und der Regierung. Er ist das Programm, nach dem sich die Regierung bei der staatlichen Wirtschaftsverwaltung zu richten hat. Durch die Einstellungen im Etat werden für Dritte Rechte oder Verpflichtungen weder begründet, noch geändert, noch aufgehoben. Diese Bestimmung des § 19 des Staatshaushaltgesetzes behält auch für die Zukunft volle Gültigkeit. Der Etat gewährt auch nur den zuständigen Ministerien ein unmittelbares Verfügungsrecht über die bewilligten Beträge. Die ihnen unterstellten Behörden und Anstalten bedürfen zur Verfügung erst einer besonderen Ermächtigung ihres Ministeriums.

Über die Form und den Inhalt des Etatsgesetzes enthält die Verfassung in Art. 42 Abs. 3 nur die Bestimmung, daß das Gesetz keine Vorschriften enthalten darf, die sich nicht auf Einnahmen oder Ausgaben des Staates oder ihre Verwaltung beziehen. Eine Folge der gesetzlichen Feststellung ist die, daß der Etat im Sächsischen Gesetzblatt veröffentlicht werden muß. Zweckmäßig wird das in der Form einer Anlage zu dem Gesetze geschehen, das ihn feststellt. Es wird nicht erforderlich sein, alle einzelnen Titel zu veröffentlichen; man wird sich mit der Form begnügen können, in der das Reich den Etat im Reichsgesetzblatt veröffentlicht, so daß lediglich die Summen und die Bezeichnungen der einzelnen Kapitel und die Anzahl der Titel, in welche jedes Kapitel zerlegt ist, angegeben werden. Eine ausdrückliche Ermächtigung zur Erhebung der durch den Etat bewilligten Abgaben ist, soweit die Erhebung schon auf Grund der Abgabengesetze möglich ist, nicht mehr erforderlich, denn die Verfassung enthält keine Vorschriften, die den §§ 96 und 104 der alten Verfassung entsprechen. Es können aber in dem Gesetze sonstige Vorschriften enthalten sein, die die staatliche Finanzverwaltung betreffen, insbesondere die Ermächtigung zu Anleihen, Bestimmungen über die Verwendung des beweglichen Staatsvermögens usw.

7. Wegen des von der D. und der D.-Nat. Vp. zu diesem Artikel beantragten Zusatzes — Veto des Finanzministers gegen Einstellungen im Haushaltplan — s. Einführung S. 60.

Artikel 43. Beschlüsse des Landtages, durch welche die Ausgaben des Haushaltsplanes erhöht oder neue Ausgaben eingestellt werden, sind auf Antrag des Gesamtministeriums zu wiederholen.[1] [2] Der erneute Beschluß darf ohne Zustimmung des Gesamtministeriums nicht vor Ablauf von vierzehn Tagen gefaßt werden.

1. Die im Regierungsentwurf in Art. 38 Abs. 4 enthaltene Bestimmung wollte der Regierung gegenüber den Einstellungen des Landtags noch stärkere Rechte geben, als sie in Art. 43 gegeben sind (Einführung S. 51 ff.).

2. Soweit die Erhöhung der Ausgaben oder die Einstellung neuer Ausgaben durch Gesetz erfolgt, hat das Gesamtministerium schon nach Art. 35 das Recht, einen wiederholten Beschluß des Landtags zu verlangen. In diesem Falle kann es auch einen Volksentscheid über die Streitfrage herbeiführen, wenn der Landtag bei seiner Stellung beharrt.

Artikel 44. Ist vor Ablauf des Rechnungsjahres das Gesetz über den neuen Staatshaushalt nicht verabschiedet worden, so ist bis zum Inkrafttreten des Gesetzes das Gesamtministerium ermächtigt, die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, die Verwaltung fortzuführen und zu diesem Zwecke die nötigen Ausgaben zu leisten, die bisherigen Steuern und Abgaben weiter zu erheben und kurzfristige[2] Darlehen aufzunehmen.[1]

1. Der Artikel will den praktischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Trotz des größten Bemühens von Regierung und Landtag kann es — namentlich in den jetzigen bewegten Zeiten — vorkommen, daß es nicht gelingt, den Haushaltsplan vor Beginn des neuen Rechnungsjahrs zu verabschieden; auch eine Auflösung der Volkskammer kann das unmöglich machen. Der Staat aber muß weiter leben. Die Vorschrift findet sich schon im VG. § 6. Auch die AVU. § 103 in der Fassung des Gesetzes vom 27. Nov. 1860 (GVBl. S. 176) §§ 1 und 2 enthielt ähnliche Bestimmungen.

2. Über den Begriff „kurzfristig" hat sich im Verfassungsausschuß bei der Beratung des Art. 46, in dessen 1. Absatz der Ausschuß das Wort „kurzfristig" eingefügt hat, eine längere Aussprache ergeben. In seiner Mehrheit war der Ausschuß der Auffassung, daß damit kein fest umschriebener Begriff gegeben sei. Es könne hier nicht die kaufmännische Bedeutung maß-

gebend sein, die in der Regel unter kurzfristigen Darlehen Wechseldarlehen von drei Monaten verstehe, sondern der Begriff sei finanzpolitisch und nicht engherzig auszulegen. Der Regierungsvertreter Ministerialdirektor Dr. Hedrich wies darauf hin, daß nach der Städteordnung ein Zeitraum von einem Jahre als kurzfristig gelte und daß man im Finanzministerium sogar Zeiträume bis zu zwei Jahren unter den Begriff rechne (StenB. XIV 7 ff.; AusschB. 36, Berichterstatter Dr. Wulffen S. 4814 B).

Artikel 45. Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur mit Zustimmung des Landtages erfolgen.[1 2 3 4]

1. Der Artikel lehnt sich im wesentlichen an RV. Art. 87 an (zu vgl. auch AVU. § 105 Abs. 1). Die Zustimmung des Landtags bedarf nicht notwendig der Gesetzesform. Wird sie mit der Verabschiedung des Haushaltplans verbunden, so wird sie im Etatsgesetz erteilt werden; sonst sind für Anleihen besondere Anleihegesetze das Gegebene.

2. Die Verwaltung der Staatsschulden lag nach der geschichtlichen Entwicklung im alten Staate dem Landtage ob, dem deshalb auch die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestehende Staatsschuldenkasse unterstellt war. Er ließ sie durch den Landtagsausschuß zur Verwaltung der Staatsschulden verwalten (AVU. § 107).

Mit der Auflösung des alten Landtags war auch dieser Landtagsausschuß als aufgehoben anzusehen. Seine Geschäfte sind daher auf das Finanzministerium übergegangen (VO. des Gesamtministeriums über die Aufhebung des Landtagsausschusses zur Verwaltung der Staatsschulden vom 7. Dez. 1918 — GVBl. S. 403 —). Dieses ist für die Verwaltung der Staatsschulden, wie für alle seine sonstigen Obliegenheiten dem Landtage verantwortlich und hat ihm darüber Rechenschaft abzulegen. Die Jahresrechnungen werden von der Staatsschuldenkasse abgelegt und sind, wie alle übrigen Rechnungen des Staatshaushalts, der endgültigen Prüfung und Richtigsprechung der Oberrechnungskammer unterstellt.

3. Zur Aufnahme von Finanzhauptkassenschulden — die nur schwebende Verbindlichkeiten einer einzelnen staatlichen Kasse bilden — ist bisher eine Genehmigung des Landtags nur eingeholt worden, wenn es sich um die Ausgabe von Schatzanweisungen mit längerer Umlaufszeit handelte.

4. Die Vertreter der D. und D.-Nat. Vp. hatten den Minderheitsantrag gestellt, dem Art. 45 als Abs. 2 anzufügen:

„Eine Veräußerung von staatlichem Vermögen darf ohne Zustimmung des Landtags nicht erfolgen; ausgenommen sind Veräußerungen von Gegenständen unerheblichen Wertes und solche Veräußerungen, die der regelmäßige Geschäftsgang erfordert" (AusschB. S. 43).

Mitberichterstatter Beutler (D.-Nat. Vp.) begründete ihn (Vhdl. S. 4825 A, 4848). Er wies vor allem darauf hin, daß § 18 des Gesetzes über den Staatshaushalt sich nur auf Grundstücke des sogenanten freien Verwaltungsvermögens bezöge, nicht aber auf das von der Krone herrührende „Staatsgut" im Sinne der §§ 16—18 der alten Verfassung. Wenn nach der Auseinandersetzung mit dem vormaligen königlichen Hause auch diese Paragraphen der alten Verfassung aufgehoben sein würden (Art. 53 Abs. 2), so würden alle Veräußerungsbeschränkungen hinsichtlich des bisherigen „Staatsgutes" fallen. Der Antrag wurde abgelehnt. Es überwog die Auffassung, daß Bestimmungen über Veräußerungen des Staatsvermögens nicht in die Verfassung, sondern als Verwaltungsmaßregeln in ein Gesetz gehören. Nur im Falle der finanziellen Notmaßnahmen des Art. 46 ist die Veräußerung und Verpfändung von Staatsvermögen verfassungsmäßig ausgeschlossen. Dadurch soll verhütet werden, daß die Regierung etwa unter dem Drucke einer besonderen Notlage sich zu unüberlegter, vorschneller Veräußerung von Staatsgut verleiten läßt. Im übrigen werden durch die Novelle zum Staatshaushaltsgesetz weitere Bestimmungen zu treffen sein.

Artikel 46. Erfordern unvorhergesehene dringende Umstände schleunige finanzielle Maßnahmen, zu denen die Zustimmung des Landtags nicht rechtzeitig eingeholt werden kann, so kann das Gesamtministerium die zur Deckung des Bedarfs unumgänglichen Maßnahmen anordnen und nötigenfalls auch ein kurzfristiges[2] Darlehn aufnehmen.[1] Den Zwischenausschuß[3] soll die Regierung, wenn es möglich ist, vorher hören. Eine Veräußerung oder Verpfändung von Staatsvermögen darf hierbei nicht erfolgen.[4]

Die getroffenen Maßnahmen sind dem Landtag sobald als möglich, spätestens beim nächsten Zusammentreten zur verfassungsmäßigen Genehmigung vorzulegen; auch ist ihm die Verwendung der aufgenommenen Summen nachzuweisen.

1. Dieser Artikel ist auf dem Gebiete des Finanzwesens das Gegenstück zum Notverordnungsrechte des Art. 40. Er stimmt dem Sinne nach mit § 105 AVU. überein. Die Ermächtigung des Gesamtministeriums ist nur für den äußersten Notfall ausgesprochen und auf das unbedingt Nötige beschränkt.

Der Minderheitsantrag der Vertreter der D. und der D.-Nat. Vp., alle Notmaßnahmen von der Zustimmung des Finanzministeriums abhängig zu machen, ist abgelehnt worden (s. Einführung S. 60).

2. S. Anm. 2 zu Art. 44. Die Beschränkung auf „kurzfristige" Darlehen ist erst vom Verfassungsausschuß eingefügt worden.

3. Art. 23.

4. S. Anm. 4 zu Art. 45.

Artikel 47. Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustimmung des Finanzministers.[1] Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Beamte, die ohne diese Zustimmung eine Zahlung über den Haushaltsplan hinaus anweisen, machen sich der Staatskasse gegenüber persönlich haftbar.

1. Wenn auch der Haushaltsplan die Richtschnur bildet, nach der die Staatswirtschaft zu führen ist, so ist er doch eben nur ein Voranschlag, eine Wahrscheinlichkeitsberechnung, die unter Umständen der natürlichen Entwicklung der Dinge nicht Stand hält. Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Gegenwart stellen häufig an die Staatsverwaltung überraschende Anforderungen, denen sie sich bei aller Sparsamkeit nicht entziehen kann, auch wenn sie im Haushalte nicht berücksichtigt sind. Infolgedessen sind Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben im weitverzweigten Betriebe unserer Staatswirtschaft nicht vermeidbar. Sie bedürfen nach § 10 des Gesetzes über den Staatshaushalt vom 1. Juli 1904 der nachträglichen Genehmigung des Landtags. Diese wird bei wesentlichen Überschreitungen und Neuausgaben durch einen Nachtragsetat eingeholt, im übrigen bei der Beratung des Rechenschaftsberichts erbeten.

Art. 47, der vom Verfassungsausschuß auf Antrag des Abg. Koch (Dem.) nach dem Vorbilde des Reichsgesetzes, betr. die Feststellung des Reichshaushaltplans für das Rechnungsjahr 1919, vom 31. Okt. 19 (RGBl. S. 1839) aufgenommen worden ist, will aber von vornherein größte Sparsamkeit ge-

währleisten, indem er zu allen Überschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben die vorherige Zustimmung des Finanzministers für erforderlich erklärt. Die Vorschrift zwingt die einzelnen Ministerien und nach Abs. 2 alle verantwortlichen Beamten, sich den Stand ihrer Ausgabetitel fortgesetzt vor Augen zu halten. Sie gibt dem Finanzministerium die Möglichkeit, sich über die ganze staatliche Wirtschaftsführung eine fortdauernde Übersicht zu verschaffen.

Ein Minderheitsantrag der Vertreter der U. S. P., an Stelle der Zustimmung des Finanzministeriums die des Gesamtministeriums zu fordern (AusschB. S. 42) ist in der Schlußberatung wieder zurückgezogen worden. Eine solche Regelung würde das Gesamtministerium zu stark belastet und die Geschäftsbehandlung zu schwerfällig gemacht haben.

Artikel 48. Über die Einnahmen und Ausgaben des Staates ist dem Landtage im folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Regierung Rechnung zu legen.[1] [2]

Die Rechnungen werden durch eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Behörde geprüft, die ihre Prüfungsbemerkungen und Vorschläge unmittelbar dem Landtag vorlegt und bei den Beratungen des Ausschusses durch eines ihrer Mitglieder erläutern lassen kann.[3]

Näheres wird durch Gesetz geregelt.

1. Abs. 1 bringt eine Neuerung, die für die gesamte Rechnungsführung der staatlichen Wirtschaft und auch für die Rechnungsprüfung von der größten Bedeutung sein wird. Nach § 98 AVU. war den Ständen „bei jedem ordentlichen Landtage eine genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode" mitzuteilen. Nach der neuen Verfassung ist über jedes einzelne Rechnungsjahr schon im folgenden Rechnungsjahre Rechnung zu legen. Diese Vorschrift bedingt grundlegende Änderungen des gesamten staatlichen Rechnungswesens und der Rechnungsprüfung.

2. Die wesentlichen Grundlagen der staatlichen Rechnungslegung sind die Staatshaushaltsrechnungen, die von den staatlichen Kassen aufzustellen sind, die Ausführung des Staatshaushaltsplans darzulegen haben und in ihrer äußeren Einteilung und Durchführung genau dem Haushaltplan anzupassen sind (Gesetz über den Staatshaushalt § 20). Auf der

Grundlage dieser Rechnungen wird der Rechenschaftsbericht aufgebaut, der dem Landtage zur Entlastung vorzulegen ist (§ 33). Seine einzelnen Teile werden — ein Gegenstück zur Aufstellung des Haushaltplans — in den einzelnen Ministerien bearbeitet, vom Finanzministerium zu einem Ganzen zusammengestellt, das dem Gesamtministerium vorgelegt und von diesem im Falle der Zustimmung dem Landtag weitergegeben wird. Der Rechenschaftsbericht hat sich, soweit er die Ausführung des Staatshaushalts nachzuweisen hat, gleichfalls vollständig an die innere Einrichtung des Staatshaushalts anzuschließen. Über seinen Inhalt gibt § 34 des Staatshaushaltsgesetzes die näheren Vorschriften. Der Landtag hat den Rechenschaftsbericht zu prüfen und, soweit er ihn billigt, der Regierung Entlastung zu erteilen. Er bedarf dazu der Mitwirkung einer unabhängigen Prüfungsbehörde, die die Unterlagen, auf denen der Rechenschaftsbericht beruht, einer sachlichen und rechnerischen Prüfung unterzieht. Die in den Ausschüssen außerordentlich stark in Anspruch genommenen Abgeordneten sind selbstverständlich hierzu nicht in der Lage.

3. Diese Behörde ist die Oberrechnungskammer. Ihre Organisation und ihre Tätigkeit werden zurzeit durch das Gesetz, die Oberrechnungskammer betr., vom 30. Juni 04 (GVBl. S. 277) — Abänderungsgesetz vom 6. Aug. 08 (GVBl. S. 281) — bestimmt. Danach hat die Oberrechnungskammer „die Kontrolle des gesamten Staatshaushalts im Wege der Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, sowie über Zugang und Abgang von Staatseigentum zu führen. Sie ist unmittelbar dem Gesamtministerium unterstellt, darf jedoch von diesem in der Aufstellung von Erinnerungen gegen die Rechnungen und in der Verfolgung des zur Erledigung der Erinnerungen gesetzlich vorgeschriebenen Weges, sowie in der Anstellung der von ihr dabei für erforderlich erachteten Erörterungen nicht beschränkt werden. Den einzelnen Ministerien gegenüber ist sie selbständig" (§ 1). Die Mitglieder der Oberrechnungskammer sind auf Lebenszeit ernannt und dürfen nicht gegen ihren Willen in ein anderes Amt versetzt werden. Auf ihre Dienstentlassung, die vorläufige Enthebung vom Amte und ihre Versetzung in den zeitweiligen oder dauernden Ruhestand sind die Vorschriften des Gesetzes vom 20. März 80 (GVBl. S. 31) über das Dienstverhältnis der Richter entsprechend anzuwenden (§§ 4, 6 des Gesetzes vom 30. Juni 04).

Die Prüfungsergebnisse der Oberrechnungskammer werden jetzt auf folgende Weise nutzbar gemacht:

I. Die Oberrechnungskammer hat nach § 21 des Gesetzes alljährlich nach Abschluß ihres Geschäftsjahres dem Gesamtministerium über den Stand des Prüfungsverfahrens Vortrag

zu erstatten und sich hierbei, insoweit die Ergebnisse der Rechnungsprüfung Anlaß dazu bieten, über etwaige Verbesserungen und Vervollkommnungen in der Verwaltung gutachtlich zu äußern. Das Gesamtministerium hat auf derartige Äußerungen Entschließung zu fassen und diese der Oberrechnungskammer zur Kenntnis zu geben.

II. Die Oberrechnungskammer hat dem von der Staatsregierung dem Landtage vorzulegenden Rechenschaftsbericht (s. Anm. 2) einen von ihr selbständig aufzustellenden Bericht beizufügen, aus welchem sich ergeben muß, ob

a) Abweichungen vom Staatshaushaltsplan oder von sonstigen unter Zustimmung des Landtags ergangenen Vorschriften und Anordnungen,
b) Etatsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben,
c) Abweichungen von den über die Staatseinnahmen, Staatsausgaben und das Staatseigentum ergangenen Gesetzen oder unter Zustimmung des Landtags ergangenen Vorschriften

vorgekommen sind (§ 22).

Dieser Bericht der Oberrechnungskammer ist an das Gesamtministerium einzureichen, und zwar so zeitig, daß er zugleich mit dem Rechenschaftsbericht dem Landtage vorgelegt werden kann.

Die Verfassung ändert die Stellung der Oberrechnungskammer zur Regierung und zum Landtage in wichtigen Punkten ab. Es wurde anerkannt, daß die Oberrechnungskammer schon jetzt als ein unabhängiges Organ anzusprechen (Abg. Nitzsche, StenB. XVI 3) und daß das Gesamtministerium tatsächlich nur der Übermittler des Berichts der Oberrechnungskammer an den Landtag sei (so der Präsident der Oberrechnungskammer Wahle selbst, StenB. XVI 9). Der Verfassungsausschuß hielt es aber trotzdem für erforderlich, in der Verfassung ausdrücklich festzulegen, daß die Rechnungsprüfung durch eine unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Behörde zu erfolgen habe. Außerdem ist der unmittelbare Verkehr zwischen Landtag und Oberrechnungskammer verfassungsmäßig gesichert worden. Nach den bisherigen Vorschriften stand es dem Gesamtministerium zu, die Oberrechnungskammer im Landtage und in den Ausschüssen zu vertreten. Es konnte dazu Mitglieder der Oberrechnungskammer heranziehen. Diese erschienen dann aber nur in seinem Auftrage. Die neue Verfassung bestimmt, daß

a) die oberste Rechnungsprüfungsbehörde ihre Prüfungsbemerkungen und Vorschläge unmittelbar dem Landtage vorlegt (Art. 48),

b) der Landtag und seine Ausschüsse die Anwesenheit der Mitglieder der obersten Rechnungsprüfungsbehörde verlangen können, so wie ihnen dies hinsichtlich der Mitglieder des Gesamtministeriums zusteht (Art. 16 Abs. 1),

c) die Oberrechnungskammer den Anspruch hat, ihre Prüfungsbemerkungen und ihre Vorschläge bei den Ausschußberatungen unmittelbar durch eines ihrer Mitglieder erläutern zu lassen (Art. 48, Abs. 2).

Die Vermittlung des Gesamtministeriums ist ausgeschaltet. Die Beamten der Oberrechnungskammer erscheinen in den Ausschüssen nicht mehr als die Beauftragten der Regierung. Damit ist der Oberrechnungskammer der Regierung gegenüber jede auch nur äußere Gebundenheit genommen und die Forderung erfüllt, daß auch nur der Schein der Abhängigkeit der Oberrechnungskammer vermieden werde (Abg. Nitzsche, StenB. XVI 3) und daß die Oberrechnungskammer lediglich das Sachverständigenorgan, die rechte Hand des Landtags zu sein habe (Abg. Wagner, StenB. XVI 5). Es ist, wie der Abg. Blüher (StenB. XVI 9) hervorhob, die Bahn dafür freigemacht worden, daß die Oberrechnungskammer ihre Tätigkeit „mehr auf das Sachliche erstreckt und mit den Haushaltausschüssen über die sachlichen Vorschläge, die sie zu machen hat, kontradiktorisch verhandelt werden kann". Die Oberrechnungskammer soll in ihren Berichten an den Landtag nicht mehr — wie bisher nach § 22 des Gesetzes — vorwiegend auf die Verfassungskontrolle beschränkt sein. Sie hat die Berichte auch auf die Verwaltungskontrolle zu erstrecken und Vorschläge über etwaige Verbesserungen und Vervollkommnungen in der Verwaltung zu machen, was sie bisher vorwiegend nur in dem Vortrage über den Stand des Prüfungsverfahrens an das Gesamtministerium nach § 21 des Gesetzes tun konnte. Es wird damit einer der hauptsächlichsten Gründe dafür beseitigt, daß die Tätigkeit der Oberrechnungskammer für die Volksvertretung bisher nicht so nutzbar gestaltet werden konnte, wie es wünschenswert gewesen wäre (s. hierzu die Ausführungen des Abg. Wagner [D.-Nat. Vp.] und des Präsidenten Wahle, StenB. XVI 5, 7).

Die weitere Regelung ist Sache des in Aussicht genommenen Gesetzes. Sein Ziel wird sein müssen: die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung zu vereinfachen und zu beschleunigen, die Tätigkeit der Oberrechnungskammer sachlich so nutzbar wie möglich zu machen und Fürsorge dafür zu treffen, daß dem Landtage mit dem Haushaltplan für das kommende Jahr — vielleicht in ihn hineingearbeitet — der Rechenschaftsbericht der Regierung über das letzte Jahr und mit diesem der Prüfungsbericht der Oberrechnungskammer für die gleiche Wirtschaftsperiode vorgelegt wird.

VI. Schluß- und Übergangsbestimmungen.

Artikel 49. Das Verhältnis des Staates zu den Gemeinden und den sonstigen Verbänden mit Selbstverwaltungsrecht wird durch besondere Gesetze geregelt.[1]

1. Zu vgl. RV. Art. 127.

Artikel 50. Die Regierung übt die staatliche Aufsicht über die Religionsgesellschaften nach den Landesgesetzen aus.[1]

Die Rechte öffentlicher Körperschaften werden den Religionsgesellschaften vom Gesamtministerium verliehen.[2]

1. Die staatliche Aufsicht schließt auch das Recht und die Pflicht des Staates in sich, die Religionsgesellschaften im Rahmen der bestehenden Gesetze zu schützen. Nach der Erklärung der Regierung ist die Bestimmung des Abs. 1 mit zu dem Zwecke aufgenommen worden, um dieses Schutzrecht des Staates in der Verfassung zu betonen (StenB. XIII 13; AusschB. S. 39).

2. Abs. 2 ist eine Ausführungsbestimmung zu RV. Art. 137 Abs. 5 Satz 2. Der Regierungsentwurf sah vor, daß — wie nach dem bisherigen Rechte — auch künftig ein Gesetzgebungsakt nötig sein sollte, um Religionsgesellschaften, die noch nicht Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, mit den Rechten solcher Körperschaften auszustatten. Der Verfassungsausschuß hielt die Form des Gesetzes nicht für angemessen. Die Reichsverfassung gebe den Religionsgesellschaften, die die Voraussetzungen des Art. 137 Abs. 5 erfüllen, Anspruch auf Verleihung der Rechte öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Zur Erfüllung von Ansprüchen diene aber nicht die Gesetzgebung, sondern die Verwaltung. Infolgedessen wurde die Entschließung dem Gesamtministerium übertragen.

Die Vertreter der U. S. P. beantragten im Verfassungsausschuß, den ganzen Artikel zu streichen, da durch ihn anerkannt würde, daß die Religionsgesellschaften noch mit dem Staate in Verbindung ständen, während die Trennung von Staat und Kirche durchzuführen sei.

Der Antrag wurde abgelehnt (StenB. XIII 15).

Artikel 51. Die öffentlich-rechtlichen Sonderrechte der Häuser Schönburg und Solms-Wildenfels werden aufgehoben.[1]

1. Die wesentlichsten Sonderrechte, um die es sich handelt, sind in der Begründung zu Vorlage 64 S. 19 aufgeführt. Die

besonderen privatrechtlichen Ansprüche, wie sie beispielsweise auf dem Gebiete des Wasser- und des Fischereirechts vorliegen, sind unberührt geblieben (StenB. XV 4; AusschB. 39).

Im Verfassungsausschuß ist die Frage geprüft worden, ob nicht auch die Aufhebung der Afterlehnsherrlichkeit in die Verfassung aufzunehmen sei. Der Ausschuß hat jedoch davon abgesehen, diese Frage zu regeln, weil es streitig ist, ob diese Lehnsherrlichkeit öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Charakter hat. Der Verfassungsausschuß wollte einer künftigen Entscheidung der Gerichte über die Streitfrage nicht vorgreifen und sich nicht der Gefahr aussetzen, gegebenenfalls gegen die Reichsverfassung zu verstoßen, nach der Privatrechte unantastbar bleiben sollen (StenB. XV 2).

Artikel 52. Die öffentlich-rechtlichen Sonderrechte, die durch die Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und durch die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden begründet sind, werden aufgehoben. Die Verwaltung der Zweckvermögen dieser Verbände wird durch Gesetz geregelt. Bis dahin bleibt sie bei den bisherigen Organen.[1]

Die öffentlich-rechtlichen Sonderrechte der Oberlausitzer Standesherrschaften und Rittergüter werden aufgehoben.[2]

1. Abs. 1 lautete nach dem Regierungsentwurf:

„Die Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden werden aufgehoben. Die Verwaltung der Zweckvermögen dieser Verbände wird durch Gesetz geregelt. Bis dahin bleibt sie in den Händen der bisherigen Organe."

Die Begründung führte auf S. 21 dazu folgendes aus:

„Die Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden sollten nach § 61 Abs. 2 der bisherigen Verfassung, vorbehaltlich der in Rücksicht beider nötig werdenden Modifikationen neben der Ständeversammlung fortbestehen. Die Rechte der Provinzialstände der Oberlausitz, die für diesen Landesteil bis dahin das einzige, die Gewalt des Landesherrn beschränkende verfassungsmäßige Organ gewesen waren, wurden demgemäß durch Urkunde vom 17. November 1834 (Gesetzsammlung von 1834 S. 482) den neuen Verhältnissen angepaßt und festgelegt. Sie sah eine fortdauernde Mitwirkung der Provinzialstände bei der Gesetzgebung vor, die bisweilen störend empfunden worden ist.

Dagegen bestand für die Kreisstände in den alten Erblanden, die im Gegensatz zu den Landständen der Oberlausitz mehr den Charakter von Selbstverwaltungsorganen (Kommunalverbänden) gehabt hatten, die allgemeine Kreistagsordnung vom 10. August 1821 (Gesetzsammlung von 1821 S. 96) unverändert fort.

Es handelt sich bei beiden Ständen um Reste aus dem altständischen Staat, die aufzuheben sind. Die beträchtlichen Vermögensmassen, die sich in der Hand namentlich der Oberlausitzer Landstände und einzelner Kreisstände befinden, und die schon jetzt zum größten Teile der Allgemeinheit zugute kommen, machen die Neuregelung ihrer Verwaltung durch besonderes Gesetz notwendig. Bis zur Regelung dieser Fragen sollen, um keine Rechtsunsicherheit entstehen zu lassen, die bisherigen Organe die Vermögensverwaltung fortführen."

Im Verfassungsausschuß erklärte der Abg. Beutler, daß die Fassung des Regierungsentwurfes nicht ganz den Verhältnissen entspreche:

„Es sollen doch, wie alle wünschen, keine öffentlich-rechtlichen Sonderrechte mehr bestehen bleiben. Wenn man aber die Kreistagsverfassung und die Provinzial-Landtagsverfassung aufhebt, so zieht man mit diesem ersten Satze des Artikels einer Sache den Unterbau weg, die man in den nächsten zwei Sätzen noch braucht." (StenB. XIV 12.)

Ministerialdirektor Dr. Schulze gab zu, daß die Fassung des Regierungsentwurfs nicht ganz glücklich sei. Es käme darauf an, daß „die öffentlich-rechtlichen politischen Befugnisse wegfallen müßten".

Legationsrat von der Decken ergänzte diese Ausführungen.

„Die Fassung des Regierungsentwurfes sei gewählt worden, weil in der alten sächsischen Verfassung ausdrücklich vorgesehen war, daß neben ihr die Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden weiter bestehenbleiben sollten. ‚Die politische und staatsrechtliche Sonderstellung dieser Verfassungen muß beseitigt werden. Die Bestimmung hat eigentlich nur noch deklaratorische Wirkung. Es wird nur der infolge der Revolution bereits eingetretene Rechtszustand festgelegt und sanktioniert. Es fallen also damit die öffentlich-rechtlichen politischen Befugnisse fort, also — in Ansehung der Oberlausitzer Provinzialstände — das Vorschlagsrecht für die Amtshauptleute und die Steuererhebung." Die Aufhebung der Verfassung bedeutet nicht ohne weiteres die Aufhebung der Stände, zumal diese ja bereits vor Vereinbarung der alten sächsischen Verfassung bestanden. Sie verlieren zwar jede Beziehung zum Staate. Insbesondere verliert der Provinziallandtag der Oberlausitz die Eigenschaft als ge-

setzgebende Körperschaft. Er hat nicht mehr wie bisher vom Landtage beschlossenen Gesetzen zuzustimmen. Die Stände bleiben aber als Organe für die Verwaltung ihrer eigenen Vermögen und der von ihnen verwalteten Stiftungen bestehen." (StenB. XIV 13, 14.)

Der Abg. Beutler faßte das Ergebnis der Aussprache unter allgemeiner Zustimmung dahin zusammen, daß die Stände der Oberlausitz und die Kreisstände in den Erblanden „öffentlich-rechtliche Korporationen bleiben und ihnen nur die öffentlich-rechtlichen Sonderrechte genommen werden sollten." Auf Grund dieses Ergebnisses hat dann Art. 52 Abs. 1 seine jetzige Fassung erhalten (StenB. XV 2, 3).

Danach steht fest, daß die Stände der Oberlausitz, insbesondere auch die Oberlausitzer Landkreisstände, sowie die Kreisstände in den alten Erblanden ihre Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaften nicht verloren haben. Sie sind nur ihrer politischen und staatsrechtlichen Sonderrechte entkleidet worden. Die Organe der Stände — zu diesen gehören auch die Land- und Kreistage, die in Zukunft ohne Beteiligung der Staatsregierung eine Art Generalversammlung darstellen — bestehen mit ihrer auf dem öffentlichen Rechte beruhenden Vertretungsbefugnis „gewissermaßen als Liquidationsorgane" bis zum Erlasse eines besonderen Gesetzes weiter. Diese Ergebnisse sind von Wichtigkeit, weil die Stände Träger und Verwalter bestimmter Vermögensmassen sind. Insbesondere kommt hier die Landständische Bank des Markgraftums Oberlausitz in Betracht, die Unternehmen und Eigentum der Stände des Landkreises der Oberlausitz ist und von der gesamten Körperschaft dieser Stände garantiert wird. An diesen Rechtsverhältnissen hat sich nichts geändert, insbesondere hat die Garantie nach wie vor volle Wirksamkeit.

2. Begründung zu Vorlage 64 S. 21:

„Den Gutsherrschaften der Oberlausitz waren auf Grund der besonderen Garantie der erwähnten Urkunde von 1834 auch durch die neueren Landesgesetze (§ 3 Abs. 1 unter b des Fischereigesetzes vom 15. Oktober 1868, § 169 Ziffer 1 des Wassergesetzes vom 12. März 1909, § 5 Abs. 4 und §§ 43 bis 50 des Allgemeinen Berggesetzes vom 31. August 1910) als Überreste der alten Grundherrlichkeit gewisse Sonderrechte vorbehalten, die, soweit sie öffentlich-rechtlichen Charakters sind, aufgehoben werden sollen. Auch hier bleiben die privatrechtlichen Verhältnisse unberührt. — Der Ausdruck Standesherrschaften und Rittergüter ist mit Rücksicht auf die Ausdrucksweise des Allgemeinen Berggesetzes gebraucht. Unter den Standesherrschaften der Oberlausitz sind jedoch nicht etwa früher reichsunmittelbare Herrschaften zu verstehen, sondern nur Rittergüter mit etwas schärferer Ausprägung der diesen ohnehin zustehenden Sonderrechte."

Artikel 53. Die Verfassungsurkunde vom 4. September 1831,[1] das vorläufige Grundgesetz vom 28. Februar 1919 (GVBl. S. 37) und die Volkskammerordnung vom 11. Februar 1920 (GVBl. S. 21) werden aufgehoben.

Die Vorschriften in der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 über das Staatsgut und das Vermögen des königlichen Hauses (§§ 16 bis 21, 108) bleiben bis zum Inkrafttreten der Auseinandersetzung mit dem vormaligen königlichen Hause in Wirksamkeit, soweit sie nicht durch die Beseitigung der Monarchie hinfällig geworden sind.

1. Selbstverständlich mit allen ergänzenden Verfassungsgesetzen. Mit der Verfassungsurkunde werden auch die auf ihr beruhenden Einrichtungen aufgehoben, insbesondere also auch der durch § 142 eingesetzte Staatsgerichtshof.

Artikel 54. Die Gesetze und Verordnungen bleiben in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht.

Anordnungen der Behörden, die auf Grund bisheriger Gesetze in rechtsgültiger Weise getroffen worden sind, behalten ihre Gültigkeit bis zur Aufhebung im Wege anderweiter Anordnung oder Gesetzgebung.

Artikel 55. Soweit in Gesetzen oder Verordnungen auf Vorschriften und Einrichtungen verwiesen ist, die durch diese Verfassung aufgehoben sind, treten an ihre Stelle die Vorschriften und Einrichtungen dieser Verfassung. Insbesondere tritt an die Stelle der Volkskammer der Landtag.

Bis zum Zusammentritt des ersten Landtages gilt die Volkskammer als Landtag.

Artikel 56. Diese Verfassung tritt mit ihrer Verkündung in Kraft.

Dresden, am 1. November 1920.

Das Gesamtministerium.

Buck,

Ministerpräsident.

Anlage 1.

Bekanntmachung
über Fortführung der Dienstgeschäfte;
vom 16. November 1918 (GVBl. S. 362).

Die Übernahme der Geschäfte durch die neue Regierung hat eine Änderung der Zuständigkeiten in der Behördenorganisation zunächst nicht zur Folge. Insbesondere bleibt die bestehende Über- und Unterordnung der Behörden bis auf weiteres unberührt.

Die nachgeordneten Behörden erhalten bindende Verfügungen ausschließlich von den zuständigen Ministerien. Örtliche Arbeiter- und Soldatenräte haben keine Befugnis, den Behörden Befehle zu erteilen, die mit den Verordnungen der vorgesetzten Dienstbehörden in Widerspruch stehen.

Über die Befugnisse der örtlichen Arbeiter- und Soldatenräte wird eine für nächste Woche in Aussicht genommene Versammlung entscheiden, zu der Abgeordnete der Arbeiter- und Soldatenräte aus dem ganzen Lande zusammentreten. Bis dahin beschränkt sich die Tätigkeit der Arbeiter- und Soldatenräte auf die Kontrolle der einzelnen Verwaltungsbehörden bei der Durchführung der von der Zentralbehörde ergehenden Verordnungen. Ihre Vertreter sind daher bei allen wichtigeren Verhandlungen zuzuziehen. Die Form wird sich bei gegenseitiger verständnisvoller Zusammenarbeit leicht finden lassen. Das Ziel ist unbedingte Fernhaltung jeder Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Zu allen Sitzungen der Bezirksausschüsse sind Vertreter des Arbeiter- und Soldatenrates zuzuziehen, der für den Ort des Sitzes der Behörde zuständig ist.

Es ist erwünscht, daß bei jeder Kreis- und Amtshauptmannschaft ein Vertreter des örtlichen zuständigen Arbeiter- und Soldatenrats ständig als Kontrollorgan tätig ist.

Mit Rücksicht auf die Notwendigkeit, die Rechtsgültigkeit der Beschlüsse gegenüber den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten sicherzustellen, ist in jedem Fall, bis zum Erlaß weiterer Gesetze festzustellen, daß die Beschlüsse in der von den geltenden Gesetzen vorgeschriebenen Form zustande gekommen sind.

Eine Zuziehung von Vertretern der Arbeiter- und Soldatenräte zu den Sitzungen der Kreisausschüsse erscheint nicht als erforderlich.

Die Vertreter der Arbeiter- und Soldatenräte haben für die Teilnahme an den Sitzungen Anspruch auf Vergütung. Dieselbe beträgt für die Stunde 2 Mark bis zum Höchstbetrage von 15 Mark für den Tag. Eine Verfügung über die Kassen der staatlichen Behörden und Gemeinden steht den Arbeiter- und Soldatenräten **nicht** zu.

In Anschriften, Unterschriften, Briefköpfen usw. hat die Bezeichnung der Behörden als „Königliche" zu unterbleiben,

in Vordrucken ist sie zu streichen. Statt „Königreich Sachsen" ist zu setzen: Republik Sachsen. Vorhandene Siegel, Stempel, Verschlußmarken usw. mit dem sächsischen Wappen und der Bezeichnung: „Königreich Sachsen", „Königliche Kreishauptmannschaft" usw. sind vorläufig weiter zu verwenden, soweit nicht die alte Bezeichnung auf einfache Weise z. B. an Gummistempeln geändert werden kann.

Anträge auf Verleihung von Titeln und tragbaren Ehrenzeichen, auch des Feuerwehrabzeichens und der Lebensrettungsmedaille, haben zu unterbleiben. Solche Verleihungen sind abgeschafft.

Alle Behörden und Beamten werden erneut aufgefordert, ihre amtliche Tätigkeit zur Aufrechterhaltung geordneter Verhältnisse weiterzuführen, wogegen ihnen ihre gesetzlichen Ansprüche ungekürzt gewahrt bleiben.

Die politische Gesinnung und ihre Betätigung ist für die Beamten frei. Ein Gewissenszwang wird nicht ausgeübt werden, insbesondere sind keine ehrenwörtlichen Erklärungen über Betätigung einer bestimmten politischen Gesinnung zu fordern. Doch wird gegen passiven Widerstand im Amt sowie gegen jede Tätigkeit oder Versuche von Beamten, die Ergebnisse der Revolution gewaltsam zu beseitigen, unnachsichtlich von Amts wegen eingeschritten.

Dresden, am 16. November 1918.

Gesamtministerium.

Lipinski. Geyer. Dr. Gradnauer. Schwarz. Buck. Fleißner.

Anlage 2.

Aufruf der neuen Regierung;

vom 18. November 1918 (GVBl. S. 364).

An das sächsische Volk!

Das imperialistisch-militaristische System ist unter den Wirkungen des völkermordenden und kulturvernichtenden Weltkrieges zusammengebrochen. Ein neues Zeitalter ist im Werden, in dem sich der Übergang von der kapitalistischen in die sozialistische Gesellschaftsordnung vollzieht.

Die Monarchie ist beseitigt. Die öffentliche Gewalt ist in die Hände der Arbeiterklasse übergegangen. Die **Aufgabe der neuen Regierung** geht dahin, das Land über die großen Schwierigkeiten der gegenwärtigen Lage hinauszuführen, die demokratischen Errungenschaften sicherzustellen und wirtschaftliche Umgestaltungen nach sozialistischen Grundsätzen zu verwirklichen. Die Arbeiterklasse braucht nicht nur politische Rechte, sondern ebenso die Befreiung aus ökonomischer Bedrückung, die in vollem Umfange nur der Sozialismus bringen kann.

Die neue sächsische Regierung erstrebt die Beseitigung der

veralteten bundesstaatlichen Verfassung und die Einordnung Sachsens in die einheitliche großdeutsche Volksrepublik, an die auch Deutsch-Österreich seinen Anschluß vollziehen möge. Den einzelnen Teilgebieten des neuen Groß-Deutschland soll weitgehende Selbstverwaltung und Schutz der Kulturinteressen gesichert werden.

Die Regierung will in Übereinstimmung mit der neuen Reichsleitung wirken. Sofern Anordnungen der Reichsleitung unseren Beifall nicht finden, werden wir unsere Auffassung dagegen geltend machen. Die von der Reichsleitung mit Gesetzeskraft erlassenen Verfügungen werden wir für Sachsen durch Vorschriften ergänzen, denen gleichfalls Gesetzeskraft zukommt.

Die Arbeiter- und Soldatenräte, die Träger der revolutionären Bewegung, haben die Aufgabe, die sozialistische Volksregierung zu stützen und zu kontrollieren. Ihre Zuständigkeit in den einzelnen Orten wird ein unverzüglich zusammentretender Landesrat der Arbeiter und Soldaten umgrenzen. Mit Beendigung der Demobilmachung und mit Friedensschluß soll an Stelle des stehenden Heeres die Volkswehr treten.

* * *

Die öffentliche Ordnung und Sicherheit wird gewährleistet. Die Beschränkungen im Vereins- und Versammlungsrecht sind gefallen. Die Preßfreiheit ist im vollen Umfange gesichert.

Die Gesindeordnung ist aufgehoben. An ihrer Stelle gelten die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über den Dienstvertrag.

Die Arbeiterschutzbestimmungen für gewerbliche Arbeiter und Arbeiterinnen, die bei Beginn des Krieges aufgehoben wurden, sind wieder in Kraft gesetzt. Der achtstündige Maximalarbeitstag soll am 1. Dezember dieses Jahres in Kraft treten. Unternehmer, die dieser Vorschrift nicht Folge leisten, haben strenge Bestrafung zu gewärtigen.

Um die Arbeitsgelegenheit zu steigern, läßt die Regierung in den einzelnen Verwaltungszweigen feststellen, welche Arbeiten unmittelbar in Angriff genommen werden können. Sie ist bemüht, Rohstoffe für die Aufnahme der Arbeit freizumachen.

Die Sicherstellung der Volksernährung ist in unserem Lande besonders schwierig. Die Regierung wird die Interessen Sachsens an Reichsstelle mit größtem Nachdruck vertreten. Sie wird mit den schärfsten Mitteln gegen unberechtigte Zurückhaltung von Lebensmitteln, gegen Wucher und gewerbsmäßigen Schleichhandel eintreten.

Die Wohnungsnot soll durch Bereitstellung von Wohnungen und durch schleunigen Bau neuer Wohnungen bekämpft werden.

Die Trennung der Kirche vom Staat ist durchzuführen, den Religionsgemeinschaften wird volle Freiheit gewährt. Die Schule ist von politischer und kirchlicher Bevormundung zu befreien. Die Volksschule ist unter fachmännischer Aufsicht zur

Einheitsschule auszugestalten. Bildungs- und Kunstinstitute sollen gefördert werden. Krongut ist für staatliche Zwecke, insbesondere für Volksbildungs- und Volksgesundheitswesen zur Verfügung zu stellen.

Die Verkehrsmittel, insbesondere die Eisenbahnen, sollen mit möglichster Beschleunigung ausgebessert und weiter ausgebaut werden.

Die landwirtschaftliche Produktion bedarf der sorgsamsten Pflege zur Überwindung der ihr zugefügten Kriegsschäden.

Die Rechtspflege ist zu modernisieren und zu demokratisieren. Es wird alsbald eine weitgehende Amnestie erfolgen, vornehmlich für Personen, die aus Notlage sich gegen Gesetze oder Kriegsverordnungen vergangen haben.

Zur Deckung der Ausgaben sind die großen Vermögen und Einkommen, vor allem die Kriegsgewinne, heranzuziehen. Die Beseitigung jedes auf Ausbeutung beruhenden Einkommens ist zu erstreben, desgleichen die Vergesellschaftung der dazu geeigneten kapitalistischen Unternehmungen in Landwirtschaft, Industrie, Handel und Verkehr.

Verwaltungsreformen grundsätzlicher Art bleiben vorbehalten.

Für die Gemeinden ist volle Selbstverwaltung durchzuführen. Die bestehenden Gemeindevertretungen können zunächst im Amt bleiben. Für die Erneuerung der Gemeindevertretungen werden nähere Anweisungen demnächst erfolgen.

Für die bisher ungünstig besoldeten Beamten und Staatsarbeiter soll sobald als möglich zum Ausgleich der bestehenden Teuerungsverhältnisse eine gründliche Reform der Besoldungs- und Lohnverhältnisse erfolgen.

* * *

Zur **Überleitung aus dem Kriegs- zum Friedenszustand und zum Neuaufbau des Wirtschaftslebens** bedarf es des Aufgebots aller Kräfte. Vornehmlich haben die Organisationen der Arbeiterklasse ihr äußerstes einzusetzen, um der Schwierigkeiten Herr zu werden. Nur so kann das Gespenst des Hungers gebannt und eine bessere Zukunft angebahnt werden.

Schwer ist die Not der Zeit. Jeder tue seine Pflicht. Ist die gefahrvolle Übergangszeit überstanden, dann wird das deutsche Volk vermöge der unvergänglichen Kräfte, die in ihm leben, in demokratisch-sozialistischer Entwicklung sich zu neuer Blüte entfalten.

Vorwärts! Aufwärts!

Dresden, den 18. November 1918.

Gesamtministerium.

Die Volksbeauftragten Buck, Fleißner, Geyer,
Dr. Gradnauer, Lipinski, Schwarz.

Anlage 3.

Vorläufiges Grundgesetz für den Freistaat Sachsen;

vom 28. Februar 1919 (GVBl. S. 37).

Die Volkskammer hat das nachstehende

vorläufige Grundgesetz für den Freistaat Sachsen

beschlossen.

I. Die Volkskammer.

§ 1. Die auf Grund des Landeswahlgesetzes vom 27. Dezember 1918 einberufene Volkskammer übt vorbehältlich der Volksabstimmung nach § 16 die gesetzgebende Gewalt aus und überwacht die Durchführung der Gesetze. Sie gibt sich ihre Geschäftsordnung.

§ 2. (1) Die Wahlen der Abgeordneten werden durch einen von der Volkskammer eingesetzten Ausschuß geprüft.

(2) Jeder Wahlberechtigte kann gegen die Gültigkeit der Wahlen binnen 2 Wochen nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der Volkskammer schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist zu begründen.

(3) Das Ergebnis der Wahlprüfung ist der Volkskammer zur Beschlußfassung vorzulegen.

§ 3. Die Vorschriften der bisherigen Verfassung über die persönliche Unverletzlichkeit der Abgeordneten sind anzuwenden.

§ 4. Gesetzentwürfe werden vom Gesamtministerium bei der Volkskammer eingebracht oder von der Volkskammer dem Gesamtministerium überwiesen. Den ihm überwiesenen Entwurf hat das Gesamtministerium zu prüfen und abgeändert oder unverändert der Volkskammer zur endgültigen Beschlußfassung wieder vorzulegen.

§ 5. Zu einem Beschlusse der Volkskammer ist die Teilnahme von mindestens der Hälfte der Zahl ihrer Mitglieder und einfache Stimmenmehrheit erforderlich, sofern dies Gesetz nichts anderes vorschreibt. Für die von der Volkskammer vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.

§ 6. (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen in einem allgemeinen Staatshaushaltplan oder, soweit für ein Unternehmen des Staates ein getrennter Haushalt geführt wird, in einem besonderen Haushaltplan festgestellt werden. Die Feststellung geschieht auf ein Jahr durch Gesetz. Nach Ablauf des Jahres bleibt das Gesamtministerium bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Feststellung des allgemeinen oder des besonderen Staatshaushaltplanes ermächtigt, die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, die Verwaltung fortzuführen und zu diesem Zwecke die nötigen

Ausgaben zu leisten, die bisherigen Steuern und Abgaben weiter zu erheben, sowie Schatzanweisungen ausgeben zu lassen.

(2) Der Staatshaushaltplan und der Haushaltplan des Staatlichen Elektrizitätsunternehmens sowie derjenige der Landes-Brandversicherungsanstalt für die Jahre 1918/19 bleiben gültig. Wesentliche Abweichungen sind der Volkskammer vorzulegen und unterstehen ihrer Bewilligung.

§ 7. Auf Antrag von mindestens einem Viertel der Abgeordneten sind Untersuchungsausschüsse aus der Mitte der Volkskammer einzusetzen, in denen die Parteien vertreten sein müssen, denen die Antragsteller angehören.

§ 8. (1) Jeder Minister und jeder von ihm der Volkskammer als Regierungsvertreter benannte Beamte ist berechtigt, an den Beratungen der Volkskammer und ihrer Ausschüsse teilzunehmen.

(2) Die Minister sind auf Verlangen der Volkskammer oder eines Ausschusses verpflichtet zu erscheinen und Auskunft zu erteilen.

(3) Die Minister und die Regierungsvertreter müssen gehört werden, so oft sie es verlangen.

§ 9. (1) Die Volkskammer vertagt sich nach eigenem Beschluß.

(2) Das Gesamtministerium hat die Volkskammer wieder einzuberufen, wenn der Wiederzusammentritt erforderlich ist oder von mindestens einem Viertel der Abgeordneten schriftlich beantragt wird.

§ 10. Das Gesamtministerium löst die Volkskammer auf, wenn sie es bei Anwesenheit von mindestens $^2/_3$ der Zahl ihrer Mitglieder durch Mehrheitsbeschluß verlangt, sonst spätestens mit Ablauf des Jahres 1920.

II. Das Gesamtministerium.

§ 11. (1) Oberste Staatsbehörde ist das Gesamtministerium.

(2) Es besteht aus dem Ministerpräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Ministern.

(3) Jedes Mitglied des Gesamtministeriums bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens der Volkskammer.

§ 12. (1) Der Ministerpräsident wird von der Volkskammer bei Anwesenheit von mindestens $^2/_3$ der Zahl der Mitglieder mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Ist bei der Abstimmung die erforderliche Zahl nicht anwesend, so ist die Wahl in der nächsten Sitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der Anwesenden vorzunehmen.

(2) Der Ministerpräsident beruft die übrigen Mitglieder des Gesamtministeriums.

(3) Das Gesamtministerium beschließt über die Verteilung der Geschäfte.

§ 13. (1) Der Ministerpräsident vertritt den Staat nach außen. Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung der Volkskammer.

(2) Der Ministerpräsident führt den Vorsitz im Gesamtministerium und ernennt seinen Stellvertreter.

§ 14. (1) Der Ministerpräsident ist für die Politik des Gesamtministeriums, jeder Minister für die Leitung seines Geschäftszweiges der Volkskammer verantwortlich.

(2) Die Volkskammer kann durch ausdrücklichen Beschluß den Rücktritt des Ministerpräsidenten oder die Entlassung einzelner Minister fordern. Der Antrag auf Rücktritt oder Entlassung ist auf die nächste Tagesordnung zu setzen.

(3) Jeder Minister ist berechtigt, jederzeit seine Entlassung nachzusuchen. Dem Gesuche ist durch den Ministerpräsidenten stattzugeben.

(4) Scheidet ein Minister aus seinem Amt aus, so hat das Gesamtministerium für die Zeit bis zur Neubesetzung der Stelle für die Vertretung zu sorgen.

(5) Tritt der Ministerpräsident zurück, so ist das Gesamtministerium neu zu bilden. Bis zur Neubildung führen die bisherigen Minister die Geschäfte weiter.

§ 15. (1) Das Gesamtministerium beschließt über die Ernennung und Entlassung der Beamten auf Vorschlag der zuständigen Minister. Es kann diese Befugnis auf einzelne Minister und mit ihrer Zustimmung auf ihnen unterstellte Behörden übertragen.

(2) Es hat in strafrechtlichen Fällen, einschließlich der Fälle des Dienststrafrechts, das Recht der Niederschlagung sowie der Verwandlung, der Minderung oder des Erlasses der Strafe. Es kann die Ausübung dieses Rechts auf einzelne Minister übertragen. Soweit bisher einzelne Ministerien zur Niederschlagung sowie zur Verwandlung, zur Minderung oder zum Erlasse von Strafen ermächtigt waren, bleibt es bei dieser Ermächtigung.

(3) Amnestien bedürfen eines Gesetzes.

(4) Das Gesamtministerium übt die Befugnisse des Staatsoberhaupts im Sinne von § 485 der Reichsstrafprozeßordnung aus.

§ 16. (1) Das Gesamtministerium kann über Gesetze, die von der Volkskammer beschlossen sind, binnen einem Monat die Volksabstimmung anordnen. Stimmberechtigt ist jeder zur Volkskammer Wahlberechtigte. Die Abstimmung ist binnen 2 Monaten nach der Anordnung vorzunehmen. Sie kann nur auf Ja oder Nein lauten.

(2) Die Beschlüsse der Volkskammer werden in diesen Fällen erst wirksam, wenn sie durch die Volksabstimmung bestätigt sind.

(3) Das Gesamtministerium bleibt bis zur Entscheidung durch die Abstimmung im Amte.

(4) Entscheidet die Volksabstimmung gegen die Volkskammer, so kann diese vom Gesamtministerium aufgelöst werden. Sie muß in diesem Falle binnen 3 Monaten neu gewählt sein und wieder zusammentreten.

(5) Entscheidet die Volksabstimmung gegen das Gesamtministerium, so hat dieses zurückzutreten.

§ 17. Das Gesamtministerium hat die von der Volkskammer oder durch Volksabstimmung beschlossenen Gesetze auszufertigen und binnen einem Monat im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

§ 18. (1) Die zuständigen Minister führen die Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer aus.

(2) Sie erlassen die Ausführungsverordnungen und die Verordnungen, zu deren Erlaß sie besonders ermächtigt sind.

(3) Soweit nicht die Zuständigkeit einzelner Minister gegeben ist, ist das Gesamtministerium zuständig.

§ 19. Die Dienststellung der Minister, insbesondere ihre Bezüge, werden durch besonderes Gesetz geregelt.

§ 20. Über die Rechte und Pflichten der Arbeiter- und Soldatenräte ist ein besonderes Gesetz zu erlassen.

§ 21. Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Annahme durch die Volkskammer in Kraft.

Dresden, den 28. Februar 1919.

Der Präsident der Volkskammer.

(Stempel) Fräßdorf.

Anlage 4.

Bekanntmachung

eines Beschlusses der Volkskammer;

vom 28. Februar 1919 (GVBl. S. 41).

Die Volkskammer hat bei der Verabschiedung des vorläufigen Grundgesetzes für den Freistaat Sachsen folgenden Beschluß gefaßt, der hiermit bekannt gemacht wird.

Die Volkskammer erklärt, daß die Politik Sachsens nach folgenden Grundsätzen zu führen ist:

Sachsen ist ein demokratisch-sozialistischer Freistaat im Rahmen des Deutschen Reiches. Die Sozialisierung der Wirtschaft ist nach dem Stande der Entwicklung herbeizuführen. Die dazu reifen Wirtschaftsgebiete und die Schätze des Bodens sind in gesellschaftliches Eigentum überzuführen und unter staatliche Aufsicht zu stellen. Auch hierbei ist der Zusammenhang Sachsens mit dem Reiche zu beachten und zu wahren. Die Produktion ist planmäßig nach sozialistischen Grundsätzen zu gestalten, die Verteilung der Verbrauchsgüter dementsprechend zu regeln.

Dresden, den 28. Februar 1919.

Der Präsident der Volkskammer.

(Stempel) Fräßdorf.

Anlage 5.

Gesetz

über Ersetzung der alten Gewalten durch die neuen in den bisherigen sächsischen Gesetzen und Verordnungen;

vom 30. Juni 1919 (GVBl. S. 130).

Die Volkskammer hat folgendes Gesetz beschlossen:

§ 1. Ist in den bisherigen sächsischen Gesetzen und Verordnungen auf den Landtag, die Ständeversammlung, die Stände oder eine der Kammern verwiesen, so tritt an deren Stelle die Volkskammer.

§ 2. Die Zuständigkeiten, die nach den Gesetzen und Verordnungen vom König ausgeübt wurden, gehen auf das Gesamtministerium über.

§ 3. Das Gesetz tritt mit dem Tage seiner Verkündung in Kraft.

Dresden, den 30. Juni 1919.

Gesamtministerium.

Dr. Gradnauer,

Ministerpräsident.

Sachregister.

(Die Ziffern bedeuten die Seitenzahlen.)

C

D

E

F

G

N

O

P

R

W

Z