

Review

Revue de droit public et la science politique en
France et à l'étranger. Bd. XXVIII

Strupp, Karl

in: Literatur | Archiv des öffentlichen Rechts |

Archiv des öffentlichen Rechts - 30 | Periodical

4 page(s) (324 - 327)

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Tome 28, 1911; 880 p.

Im Gegensatz zu den meisten kontinentalen Staaten, in denen wir den Grundsatz, daß die Initiative von Finanzgesetzen bei der zweiten, der Volkskammer ruht, fast ausnahmslos durchgeführt finden, ist in den Vereinigten Staaten von Amerika die Initiative zu einem großen Teil praktisch vom Repräsentantenhaus auf den Senat übergegangen. Man muß es GASTON JÉZE Dank wissen, daß er es unternommen hat, in seiner Abhandlung „les pouvoirs financiers du sénat des Etats-Unis“ (p. 1—60) den Gang dieser eigenartigen Entwicklung und ihre Gründe darzustellen. Sie erblickt er hauptsächlich in der vollkommenen Indifferenz des amerikanischen Volkes gegenüber dem Parlament, die in Verbindung mit der Tatsache, daß der Senat gleichfalls aus Wahlen hervorgeht, dem Repräsentantenhaus einen bedeutsamen Rückhalt entzieht, und weiter darin, daß der Senat durch seine Organisation die Elemente größerer Stärke in sich trägt. Der Redefreiheit jedes Mitgliedes des Senates und dem dadurch bedingten Verantwortlichkeitsgefühl des Einzelnen stellt JÉZE die Alleinherrschaft des Speakers und einige seiner Freunde im Repräsentantenhause, der politischen und moralischen Reife der Senatoren (die zum Teil selbst lange einer Volksvertretung angehört hatten, bevor sie in den Senat, das Ziel politischen Ehrgeizes, eingetreten sind), die geringere Erfahrung und das geringere moralische Niveau „der Repräsentanten“ gegenüber (S. 3, 4). Dieses mindere Verantwortlichkeitsgefühl mache es verständlich, wenn das Repräsentantenhaus in der Regel auch den einschneidendsten Amendements der von ihm ausgehenden Finanzgesetze gegenüber sich nur selten dazu aufraffen könne, das vom Senat in abgeänderter Form wieder vorgelegte Gesetz abzulehnen. Vielmehr pflege das Haus sich der Auffassung der in solchen Fällen eingesetzten gemischten Kommissionen anzuschließen, die ihrerseits wieder den in ihnen vertretenen Senatsmitgliedern keinen oder nur einen unerheblichen Widerstand entgegenzusetzen wagten, aus Furcht, eine Obstruktion des Senates zu entfesseln.

Die in dem Eisenbahnerstreik von 1910 brennend gewordene Frage nach dem Recht der Beamten zu Koalition und Streik gibt MARCEL SIBERT Anlaß zu einer — teilweise das französische und englische Recht in Parallele behandelnden — Studie „principes généraux sur la situation juridique des fonctionnaires anglais“ (p. 209—271). Aus der interessanten Arbeit, die zugleich den Wert der Rechtsvergleichung auch auf dem Gebiete des Staatsrechts in helles Licht setzt, möchte ich als besonders erwähnenswert hervorheben die Abschnitte, die von dem erhöhten, den Beamten gewährten Schutz handeln. Er kann in gewissen Fällen zu einem Ausschluß jeglicher Haftung bei Verletzung von Privatpersonen führen, andererseits aber auch wieder den Beamten durch Einschränkung oder gar Aufhebung eines der wichtigsten staatsbürgerlichen Rechte, des Wahlrechts, wesentlich

zurücksetzen. Betonen möchte ich, daß im engsten Zusammenhang mit dem Gedanken einer größtmöglichen Fernhaltung der Beamten von der Politik schon ein Gesetz von 1710 mit Buße und Entlassung jeden Beamten trifft, der an einer Wahlkampagne aktiven Anteil nimmt, eine Bestimmung, die zwar durch die spätere Gesetzgebung und durch Gewohnheit insbesondere für die hohen Beamten wesentlich gemildert worden ist, ohne aber ihre praktische Bedeutung völlig eingebüßt zu haben.

Was endlich die Materie, anbelangt, die den Anstoß zur Abfassung der Arbeit gegeben hat, so ist rechtlich der Zusammenschluß der Beamten zu Syndikaten (trade Unions) nach dem Wortlaut des Gesetzes von 1876 nicht zuzulassen. Das hindert nicht, daß faktisch eine größere Zahl von Beamtenassoziationen sich gebildet haben, von denen einige, wie die Postmen Federation, sogar einen größeren Stamm von Mitgliedern besitzen. Doch ist — und das läßt sich an Präzedenzfällen zeigen — der Streik noch stets als Grund zur sofortigen Entlassung aus dem Staatsdienst wegen „great official misconduct“ angesehen worden, eine Auffassung, die in vollem Maße dem Wesen des öffentlichen Dienstes entspricht. Sie bildet auch die Grundlage der Gesetzesvorschläge, wie sie dem französischen Parlament nach dem Eisenbahnerstreik von Aristide Briand vorgelegt worden sind, und über die ROLLAND in seinem Aufsatz: „les projets du gouvernement, relatifs aux grèves dans le service public des chemins de fer“ (S. 99—128; Chronique administrative) referiert. Ohne auf sie und die mit ihnen zusammenhängenden juristisch wie volkswirtschaftlich hochinteressanten Fragen einzugehen, möchte ich nur erwähnen, daß der Gesetzentwurf präventiv darnach strebt, durch die Einrichtung von Schiedsgerichten Ausstände zu vermeiden, repressiv die einmal entstandenen mit der Schärfe des Strafgesetzes, und zwar aus Zweckmäßigkeitserwägungen in der Person der Führer, zu treffen.

Mit der Staatsrechtsgeschichte von Elsaß-Lothringen bis zum Gesetz vom 31. Mai 1911 und diesem selbst beschäftigt sich PAUL HEITZ (la loi constitutionnelle de l'Alsace-Lorraine du 31 mai 1911, p. 429—475). Ich stimme ihm im Ergebnis vollkommen bei, wenn er Elsaß-Lothringen nach wie vor für Reichsland, d. h. für eine Reichsprovintz (S. 349, 462, 463)¹ und den Landtag für einen Spezialreichstag (S. 458) erklärt.

¹ Die scharfsinnigen und wohlhabgewogenen Ausführungen NELTES im Archiv des ö. R. XXVII, S. 45 ff., die für Elsaß-Lothringen Staatsqualität in Anspruch nehmen, dürften m. E. daran scheitern, daß auch nach dem Gesetz von 1911 die Verfassung durch Reichsgesetz abgeändert werden kann. Vgl. hierzu MEYER-ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht, 6. Aufl., 1905, S. 9 und 10, ferner LABAND, das Staatsrecht des Deutschen Reichs, II, 5, 1911, S. 232 ff.; REHM, das Reichsland Elsaß-Lothringen (Vorträge der Gehestiftung IV 1), 1912, 1 ff., bes. S. 7; SCHÖNBORN im Jahrbuch des öffentlichen Rechts VI (1912) 250 ff., bes. 250, 251.

Gleichfalls verfassungsrechtlicher Natur sind die beiden kurzen Arbeiten von TAMBARO, „les débats sur la réforme du sénat italien“ (S. 600—607) und von SCELLE „chronique constitutionnelle de France“ (S. 538—557). Letztere hat das Projekt der geplanten Wahlrechtsänderung zum Gegenstand, das in Gestalt einer Kritik der einzelnen auf dem Proporz basierten Vorschläge dargestellt wird, und mit Rücksicht auf die neuerdings geforderte Uebertragung des Proporz auf das Reichstagswahlrecht besondere Beachtung verdient. Sie führt in knapper Form die Schwierigkeit, das richtige System zu treffen, deutlich vor Augen.

Den Text der neuen Verfassung von Monako mit den Motiven ihrer Redaktoren, der Professoren RENAULT, WEISS und des Mitgliedes des Staatsrats ROCHE, finden wir im Rahmen des „bulletin de législation étrangère“, S. 608—29, den Verfassungstext der Republik Portugal S. 775—791. Gegenüber der unrichtigen aber immer wieder auftauchenden Auffassung, auch nach dem Vertrag vom 24. Februar 1861 besitze Frankreich das Protektorat über Monako, ist es von Interesse, daß die Redaktoren diese Auffassung aufs schärfste ablehnen.

Im Rahmen der chronique administrative behandeln ROLLAND und JÉZE eine Reihe von Fragen des Verwaltungsrechts. Ich nenne aus der Feder des letzteren den Aufsatz „nature juridique de l'obligation militaire des officiers de réserve“ (p. 476—511) in der JÉZE mit Schärfe gegen den Staatsrat polemisiert, der sich dahin ausgesprochen hat, daß in der Ernennung zum Reserveoffizier zugleich der Abschluß eines Quasikontrakts zwischen Offizier und Militärgewalt liege, kraft dessen jener sich der Militärgesetzgebung in dem jeweils durch den Kriegsminister festgestellten Umfang unterwerfe. ROLLAND beschäftigt sich mit der Rechtsstellung der Bergwerksunternehmer (S. 731—756) und weiter in einem Aufsatz „le conseil de l'Etat et les règlements de l'administration publique“ (p. 380—398) mit der Stellung des Staatsrats beim Erlaß von Verordnungen seitens der Regierung. Der Verfasser wendet sich gegen die — auch gelegentlich des „Champagnerkrieges“ hervorgetretene — Tendenz, Rechtsverordnungen, die nach französischem Staatsrecht dem Plenum des Staatsrats zur Begutachtung vorzulegen sind, von diesem mit verbindlicher Kraft für die Regierung ausarbeiten zu lassen. Auf die Einzelheiten der interessanten Arbeit, insbesondere auf die von ROLLAND gestreifte und im Prinzip verneinte Frage nach der Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation wie auch die damit zusammenhängende nach der Zulässigkeit der Abänderung einer auf Delegation beruhenden Verordnung durch eine neue Verordnung, kann hier nicht eingegangen werden.

Unter der Ueberschrift „la réaction contre les abus du favoritisme“ (S. 501—600) bespricht ROLLAND die auf dem Finanzgesetz vom 13. Juli 1911, Art. 141, 142 beruhenden Versuche, gegen das bestehende Protektionswesen bei der Besetzung von Regierungsstellen einzuschreiten. Bisher be-

stand keinerlei Handhabe, dem sogenannten „testament ministeriel“, d. h. der eingerissenen Uebung, die höheren und niederen Beamten der Minister und Staatssekretäre beim Abgang ihrer Chefs in der gleichen Stellung zu belassen oder sie gar noch in eine bessere zu befördern, mit wirksamen Mitteln zu begegnen. Nunmehr bestimmt der freilich nicht gut gefaßte (vgl. S. 584) Art. 141 die Wichtigkeit jeder Ernennung oder Beförderung derartiger Personen, die nach der Publikation der Demission des contrasignierenden Ministers im Journal officiel erfolgt ist. Art. 142 statuiert die alsbaldige Ausarbeitung eines Reglements mit genauer Festsetzung der Zahl der beim Minister (bezw. dem Staatssekretär) zu beschäftigenden Beamten und verbietet zugleich die Anstellung von Beamten, die nicht die vorschriftsmäßige Befähigung erlangt haben. Wendet sich diese Bestimmung gegen den Brauch, auch nicht durch Examen qualifizierten Personen, zum Teil sogar unter Bevorzugung, den Zutritt zu den höheren Aemtern zu verschaffen, so wendet sich jene gegen die Uebung, das Ministerpersonal auf Kosten des Staates beliebig zu vermehren. Der praktischen Durchführbarkeit der hier dargestellten Regelung steht ROLLAND etwas skeptisch gegenüber, doch erkennt er an, daß jedenfalls ein guter Schritt vorwärts getan ist, um ein Kardinalübel des französischen Staatslebens zu treffen. — Die Abtrennung der Leitung des Gefängniswesens von dem Ministerium des Innern und ihre Zuweisung an den Unterstaatssekretär der Justiz (durch Dekret vom 13. III. 1911) gibt J. BARTHÉLEMY Veranlassung, im Zusammenhang mit der Prüfung der Legalität dieser Regelung die Entwicklung der Staatssekretariate, dieser „Ministerien II. Ranges“ von ihrem Anbeginn (S. 335—379) (1816) an bis zur Gegenwart zu verfolgen. In dem Aufsatz „sur l'interprétation des lois par le Parlement la rétroactivité des lois: l'Etat et le contrat“ (S. 129—163) wendet er sich gegen die Versuche, Gesetze durch Majoritätsbeschluß einer Kammer einseitig interpretieren zu wollen und verteidigt weiter — m. E. zu Unrecht — die Auffassung, daß gegenüber den Konzessionen (z. B. von Eisenbahnen) der Staat-Konzedent an den Konzessionsvertrag im Prinzip unbedingt gebunden sei, d. h. selbst durch Gesetz eine Abänderung nicht vornehmen dürfe. — Von den sonstigen Abhandlungen möchte ich neben ERRERAS Arbeit „la personification civile des Universités de Bruxelles et de Louvain (p. 653—672) noch auf den recht interessanten Aufsatz von JEZE: „un recueil de la théorie des actes de gouvernement“ (663—684) hinweisen, in dem der Verfasser ein Urteil des Tribunal des conflits behandelt und billigt, das sich — im konkreten Fall m. E. nicht mit Recht — gegen den Grundsatz der Staatsraison und die Uebung wendet, Akte der Regierung, insbesondere diplomatischer Vertreter, durch die Berufung auf diesen Notstand der richterlichen Prüfung zu entziehen.

Frankfurt a/M.

Dr. Karl Strupp.