Od 7765
go

P.A.N.
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

P.A.N.
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

P.A.N.
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

Die Rechtssetzung nach der Verfassung der Freien Stadt Danzig

BG
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

von Dr. jur. Wilhelm Schmoeger

1930

VERLAG VON GEORG STILKE, DANZIG

PAN
Biblioteka Gdańska

N 145594
42.944
D. 1930.1143.

Die Rechtssetzung nach der Verfassung der Freien Stadt Danzig

von

Dr. jur. Wilhelm Schmoeger

PAN BIBLIOTEKA GDAŃSKA
N 6280591

1930
VERLAG VON GEORG STILKE, DANZIG

STADTBIBLIOTHEK DANZIG
Od – 815/84

Vorwort.

Eine grosse Freude ist es mir, gerade dieser Schrift ein Geleitwort mit auf den Weg zu geben.

Nicht nur deshalb, weil ich an bescheidener Stelle durch Wort und Schrift an dem Aufbau der Danziger Verfassung, insbesondere der Bestimmungen über die Rechtssetzung mitwirken durfte.

Sondern hauptsächlich darum, weil diese Arbeit Zeugnis davon ablegt, dass Danzig ein selbständiger Staat mit eigener Verfassung und eigenem Gesetzgebungsrecht ist.

Der Leser wird auch erkennen, dass in der Freien Stadt der deutsche Rechtsgedanke lebendig, das deutsche Recht mit unwesentlichen Aenderungen herrschend geblieben ist.

Dieses Werk möge schliesslich dazu beitragen, das Interesse an der Danziger Frage wachzuhalten, nicht nur im Reich, sondern bei allen deutschen Volksgenossen!

Danzig, den 31. März 1930.

Dr. Siegfried Bumke,
Landgerichtsdirektor.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung. Seite

1. Der Begriff der Rechtssetzung. . . 1
2. Die Rechtssetzung in der Uebergangszeit (13. 1. 1920—15. 11. 1920). 1
   a) Wer setzte Recht? 1
   b) Wie wurde Recht gesetzt? 4

I. Hauptteil.

Wer setzt Recht? (Die Danziger Rechtssetzungsfaktoren.) 5
1. Das Volk. 6
2. Der Volkstag. 6
3. Der Senat. 14
4. Die Berufsvertretung. 24
5. Der Finanzrat. 24

II. Hauptteil.

Wie wird Recht gesetzt? 26
A. Inneres Verfassungsrecht. (Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht.) . 26
1. Die Rechtsnorm in Gestalt eines formellen Gesetzes. 26
AA. Das einfache Gesetz. 27
a) Die Initiative. Allgemeines. . 27
aa) Die äußere Initiative. 28
α) Das Initiativrecht des Senats. . 28
β) Das Initiativrecht der Berufsvertretung. 28
γ) Das Initiativrecht des Volkes. 30
bb) Die innere Initiative. 33
b) Die Feststellung des Gesetzesinhaltes. 35
c) Die Erteilung des Gesetzesbefehls 45

Seite

d) Die Ausfertigung. 50
e) Die Verkündung. 54
f) Das Inkrafttreten des Gesetzes. 56
BB. Das Finanzgesetz. 56
CC. Das verfassungsändernde Gesetz. . . . 61
2. Die Rechtsnorm in Gestalt einer Rechtsverordnung. 68
AA. Die Arten der Rechtsverordnung. . . . 69
a) Die delegierte Rechtsverordnung. 69
b) Die verfassungsmäßige Rechtsverordnung. 74
aa) Die Ausführungsverordnung. . 74
bb) Die Polizeiverordnung. 75
cc) Kein Notverordnungs- und kein Ausnahmeverordnungsrecht. . . 77
BB. Das Zustandekommen der Rechtsverordnung. 78
B. Aeußeres Verfassungsrecht. (Der Abschluß von Staatsverträgen.) 80
1. Der Abschluss von Staatsverträgen zwischen Danzig und anderen Staaten ausser Polen. 81
2. Der Abschluss von Staatsverträgen zwischen Danzig und Polen. . 89
3. Die Vereinbarungen zwischen Danzig und Polen innerhalb des schiedsrichterlichen Verfahrens auf Grund des Artikels 39 Pariser Vertrag. 92

Schluß.
Das richterliche Prüfungsrecht 94

Literaturverzeichnis.

Albrecht: Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig, Königsberger Dissertation, 1923.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Verlag Stilke in Berlin, 1929.

Arndt: Streitfragen aus der neuen Reichsverfassung (Das Recht, Rundschau für den deutschen Juristenstand, 1920, Nr. 19/20, Spalte 193).

Bittner: Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, Deutsche Verlagsanstalt in Stuttgart, 1924.

Büge: Die Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung des Reichs, Greifswalder Dissertation, 1926.

Bumke: Die Danziger Verfassung (Deutsche Juristenzeitung, 1920, Heft 19/20, Spalte 747).

— Die völkerrechtliche Stellung Danzigs nach dem Friedensvertrage (Deutsche Juristenzeitung, 1919, Heft 23/24, Spalte 10/12).

— Die weitere Tätigkeit der Verfassunggebenden Versammlung (Danziger Neueste Nachrichten vom 4. 10. 1920).

— Staatsrat und Verfassunggebende Versammlung (Danziger Neueste Nachrichten vom 12. 6. 1920).

Crusen: Danzig (Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Herausgeber Strupp, Verlag de Gruyter & Co. in Berlin und Leipzig, Band 3, S. 134 ff.).

— Die Rechtsgleichheit zwischen Danzig und dem Reich (Danziger Zeitung vom 19. 2. 1929).

Danzig vor dem Völkerbund, Verhandlungsberichte, zusammengestellt und übersetzt beim Senat der Freien Stadt Danzig, 1922 und 1925.

Die rechtlichen Grundlagen der Freien Stadt Danzig: 1. Heft der Danziger staats- und völkerrechtlichen Schriften, herausgegeben von Loening, Verlag und Druck Kafemann in Danzig, 1920.

Die Verfassung der Freien Stadt Danzig, 3. Heft der Danziger staats- und völkerrechtlichen Schriften, Herausgeber Loening, Druck und Verlag Kafemann in Danzig, 3. Auflage.

Donath: Die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig, Würzburger Dissertation, 1923.

Entwurf einer Verfassung für die Freie und Hansestadt Danzig nach den Besclüssen des Verfassungsausschusses, Drucksache Nr. 51.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Verlag Enke in Stuttgart, 1923.

Freizdorff: Die Verfassungsurkunde für die evangelische Kirche der altpreussischen Union in der Freien Stadt Danzig (Preussisches Pfarrarchiv, 1927, Band 15).
Geschäftsordnung für den Preussischen Landtag vom 24. November 1921, Amtliche Ausgabe Juni 1928, Berlin 1928.
Geschäftsordnung für den Volkstag der Freien Stadt Danzig vom 25. September 1925.
Giese: Die Reichsverfassung, Heymanns Verlag in Berlin, 7. Auflage, 1926.
Giese-Volkmann: Die Preussische Verfassung, Heymanns Verlag in Berlin, 2. Auflage.
Grünbücher des Senats der Freien Stadt Danzig, Druck Kafemann in Danzig.
Harder: Danzig, Polen und der Völkerbund, eine politische Studie, Verlag Stilke in Berlin, 1928.
Hatschek: Das Reichsstaatsrecht (Institutionen des Deutschen Staatsrechts), Verlag Stilke in Berlin, 1923.
— Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Band 1, 1922; Band 3, 1923, Verlag Stilke in Berlin.
— Lehrbuch des Deutschen und Preussischen Verwaltungsrechts, Deichertsche Verlagsbuchhandlung in Erlangen und Leipzig, 3. und 4. Auflage, 1924.
— Völkerrecht, Deichertsche Verlagsbuchhandlung in Erlangen und Leipzig, 1923.
Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Deutsche Verlagsanstalt in Stuttgart und Berlin, 1921.
Jahrreiss: Europa als Rechtseinheit, Heft 6 der Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde an der Universität Leipzig, Universitätsverlag von Noske in Leipzig, 1929.
Jellinek. Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.
Journal Officiel des Völkerbundes.
Kaisenberg: Volksentscheid und Volksbegehren, Heymanns Verlag in Berlin, 2. Auflage, 1926.
Karl: Der Weg der Gesetzgebung nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, Münster Dissertation, 1920.
Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Verlag J. C. B. Mohr in Tübingen, 1923.
Koenig: Volksbefragung und Registrierung beim Völkerbund — neue Erfordernisse für die Gültigkeit von Staatsverträgen —, Universitätsverlag von Noske in Leipzig, 1927.
Kraus: Die Stellung des Völkerbundkommissars in Danzig (Deutsche Juristenzeitung, 1926, Heft 14, Spalte 985).
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Verlag J. C. B. Mohr in Tübingen, 5. Auflage, 1911.
Lammers: Gesetz und Gesetzgebung (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 2, 1927, Seite 857).

Levesque: La situation internationale de Dantzig, á Predone Editeur, Paris, 1924.

Lewinsky: Danziger Verfassungssorgen (Danziger Zeitung vom 21. 12. 1926).

Lewinsky-Wagner: Danziger Staats- und Völkerrecht, Danziger Rechtsbibliothek 11, Verlag Stilke in Berlin, 1927.

v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht, Verlag Springer in Berlin, 12. Auflage, 1925.

Loening: Die Auflösung des Danziger Volkstages, eine politische Studie, Heymanns Verlag in Berlin, 1925.

— Staatsrechtliche Betrachtungen zu einer künftigen Verfassung von Danzig, Druck Kafemann in Danzig, 1919.

— Verfassung und Verwaltungsorganisation in Lübeck, Bremen und Hamburg, Druck Kafemann in Danzig, 1919.

— Danzig (Auslandsrecht, Blätter für Industrie und Handel, Herausgeber Meyer und Schweighofer, Verlag Simion in Berlin, 1920, Nr. 2).

— Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung (Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen, Verlag Engelmann in Berlin, 1921, Heft 3).

— Das Prüfungsrecht der Gerichte gegenüber Gesetzen nach Danziger Staatsrecht (Danziger Juristenzeitung 1923, Nr. 1/2, S. 1).

— Das richterliche Prüfungsrecht in Danzig (Deutsche Juristenzeitung, 1926, Heft 4, Spalte 294).

— Der Entwurf der Danziger Verfassung (Preussisches Verwaltungsblatt, 1920, Nr. 39, S. 441).

— Der sogenannte vereinfachte Weg der Gesetzgebung (Danziger Juristenzeitung, 1924, Nr. 1, Seite 1 und Nr. 2, Seite 9).

— Die Freie Stadt Danzig (Handbuch der Politik, Band 5, 1922, Seite 300).

— Die Freie Stadt Danzig (Die politischen Parteien der Staaten des Erdballes, Herausgeber Stricker, Münster, 1923, 2. u. 3. Heft).

— Die Grundzüge der Danziger Verfassung (Der Deutsche Staatsbürger, Monatsschrift für staatliches Leben, Darmstadt, 1924, Heft 5/6).

— Die Rechtsentwicklung in der Freien Stadt Danzig (Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Herausgeber Meyer in Berlin, 1924, Nr. 7—9).

— Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig (Völkerrechtsfragen, eine Sammlung von Verträgen und Studien, herausgegeben von Pohl und Wenzel, Dümmlers Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1928, 22. Heft).

— Die Verfassung der Freien Stadt Danzig (Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 10, 1921, Seite 439).

— Parlamtarische Rechtsfragen bei Verfassungsänderungen (Hanseatische Rechtszeitschrift, 1922, Nr. 21, Seite 843).

— Wann ist die Danziger Verfassung in Kraft getreten? (Danziger Juristische Monatsschrift, 1927, Nr. 1, Seite 1).
— Auswärtige Angelegenheiten (Danziger Zeitung vom 22. 12. 1921).
— Danzigs Zwischenzeit (Danziger Zeitung vom 5. 1. 1920).
— Der erweiterte Staatsrat (Danziger Zeitung vom 30. 3. 1920).
— Die Danziger Verfassung und der Völkerbund (Danziger Zeitung vom 23. 11. 1920).
— Die neue Verfassungsvorlage (Danziger Zeitung vom 2. 4. 1920).
— Die Prüfungspflicht der Gerichte gegenüber Gesetzen (Danziger Zeitung vom 5. 5. 1925).
— Ein Hamburger Verfassungsentwurf (Danziger Zeitung vom 12. 11. 1919).
— Verfassungsänderungen und Völkerbund (Danziger Zeitung vom 24. 3. 1924).
— Volkstag und Staatsverträge (Danziger Rundschau vom 24. 9. 1923).

Makowski: La situation juridique du territoire de La Ville Libre de Dantzig, Editions Possard in Paris, 1925.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Verlag von Duncker und Humblot in München, 7. Auflage, 1919.

Mittelstein: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921, Verlag Hartung in Hamburg, 2. Auflage, 1924.

Morstein-Marx: Hansestädtisches Verfassungsrecht in Gegenwart und Zukunft, Kommissionsverlag von Lütcke und Wulff in Hamburg, 1926.
— Parlamentarische Rechtsfragen bei Verfassungsänderungen (Hanseatische Rechtszeitschrift, 1923, Nr. 10, S. 389).

Norheim: Die Rechtsstellung des parlamentarischen Ministers (Beamtenjahrbuch, 1927, Heft 2, Seite 71 und Heft 3, Seite 135).

Oertel: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie vom 30. Mai 1853, Verlag Kumbhaar in Liegnitz, 6. Auflage, 1914.

Peiser: Die Rechtsentwicklung in der Freien Stadt Danzig und im Memelgebiet seit dem Inkrafttreten des Friedensvertrages (Juristische Wochenschrift, 1921, Heft 3, Seite 141).

Perels: Einige Grundgedanken der Deuschen und der Bremischen Verfassung, Kommissionsverlag von Lütcke und Wulff in Hamburg, 1925.

Pfeuffer: Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig, Heft 2 der Danziger staats- und völkerrechtlichen Schriften, Verlag Kafemann in Danzig, 1921.

Protokolle des Unterausschusses für die Vorbereitung der Verfassung.

Reichstagshandbuch, 4. Wahlperiode, 1928, herausgegeben und verlegt vom Büro des Reichtages in Berlin, 1928.

Richter: Gesetzgebung und Verfassung (Danziger Juristische Monatsschrift, 1926, Nr. 10/11, S. 105).

Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder, Verlag Vahlen in Berlin, 1926.

Salinger: Richterliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Gültigkeit von Verordnungen (Das Recht, Rundschau für den deutschen Juristenstand, 1924, Nr. 17, Spalte 351).

Schaefer: Die staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten des Freistaates Lübeck, Dissertation, Buchdruckerei Eupel in Sondershausen, 1925.

Schmitt: Verfassungslehre, Verlag Dunker und Humblott in München. 1928.

Schoen: Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen (Archiv des öffentlichen Rechts, 6. Band der neuen Folge, 1924, Seite 133).

— Die formellen Gesetze (Handbuch der Politik, Band 1, 1920, Seite 241).

— Die Verordnungen (Handbuch der Politik, Band 1, 1920, Seite 248).

v. Schoeppenthau: Der Weg der Gesetzgebung in der Freien Stadt Danzig, Würzburger Dissertation, Fränkische Gesellschaftsdruckerei in Würzburg, 1927.

Schroeder: Die völkerrechtliche Stellung Danzigs (Zeitschrift für Völkerrecht, Herausgeber Fleischmann und Strupp, Kerns Verlag in Breslau, Ergänzungsheft zu Band 14, 1927).

Staatshandbuch für die Freie Stadt Danzig, I. Die Verfassunggebende Versammlung, Herausgeber Franke und Loening, Verlag Sauniers Buchhandlung in Danzig, 1920.

Stenig: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Verfassung im Reich und in den deutschen Ländern, Königsberger Dissertation, 1921.

Stenographische Berichte der Verfassunggebenden Versammlung.

Stenographische Berichte des Volkstages.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Band 18 der Grundrisse der Rechtswissenschaft, Verlag de Gruyter & Co. in Berlin und Leipzig, 1924.

— Die verfassungsmässigen Rechte des preussischen Staatsrates und die Folgen ihrer Nichtbeachtung (Archiv des öffentlichen Rechts, 42. Band, 1922, Seite 129).

— Rechtsquellen (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 4, 1927, Seite 733).

Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts (Der Staatsbürger, Sammlung zur Einführung in das öffentliche Recht, 2/3, Röhrscheid Verlag in Bonn, 1928).

Triepel: Das Abdrosselungsgesetz (Deutsche Juristenzeitung, 1926, Heft 12, Spalte 845).

— Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung (Archiv des öffentlichen Rechts, 39. Band, 1920, Seite 456).

— Die Ermächtigungsgesetze (Deutsche Juristenzeitung, 1924, Heft 1/2, Spalte 2).

— **und Poetzsch:** Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen? [Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages (Bamberg), Drucksachen des Deutschen Juristentages, 1922, Vereinigung wissenschaftlicher Verleger, 1922, S. 11)].

Verfassungsentwurf einer Hamburgischen Verfassung, Hamburg, Oktober 1919.

Verzijl: Die Rechtslage der Freien Stadt Danzig (Ostrecht, Monatsschrift für das Recht der osteuropäischen Staaten, Verlag Heymann in Berlin, 1926, Heft 4, Seite 353).

Vogel: Die Ausfertigung von Reichsgesetzen durch den Reichspräsidenten, Greifswalder Dissertation, 1926.

Wagner: Verfassungsänderung (Danziger Zeitung vom 15. 12. 1926).

Wenzel: Juristische Grundprobleme: Der Begriff des Gesetzes, Dümmlers Verlagsbuchhandlung in Berlin, 1920.

Willers: Der Weg der Reichsgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Würzburger Dissertation, 1921.

PAN
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

Abkürzungen.

Art.: Artikel.
Brem. V: Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18. 5. 1920.
DJM: Danziger Juristische Monatsschrift.
DJZ: Danziger Juristenzeitung.
DNN: Danziger Neueste Nachrichten.
DtschJZ: Deutsche Juristenzeitung.
DV: Verfassung der Freien Stadt Danzig in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 6. 1922.
DZ: Danziger Zeitung.
FR: Finanzrat.
FRGO: Geschäftsordnung des Finanzrates v. 11. 9. 1923.
Ges.Bl.: Gesetzblatt.
Grünbuch: Grünbuch des Senats der Freien Stadt Danzig.
GVG: Gerichtsverfassungsgesetz.
Hamb.V: Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. 1. 1921.
Journ.Off.: Journal Officiel des Völkerbundes.
JW: Juristische Wochenschrift.
Lüb.V: Verfassung der Freien und Hansestadt Lübeck vom 23. 5. 1920.
PrALR: Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten.
PrLTGO: Geschäftsordnung für den Preussischen Landtag vom 24. 11. 1921.
Prot.: Protokoll.
PV: (Pariser Vertrag) Vertrag zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen, abgeschlossen in Paris am 9. 11. 1920.
RTGO: Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. 12. 1922.
RV: Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919.
StA: Staatsanzeiger der Freien Stadt Danzig.
Sten.Ber.: Stenographische Berichte.
V: Verfassung.
VBS: Satzung des Völkerbundes.
V geb. Vers.: Verfassunggebende Versammlung.
Vo.: Verordnung.
Vorl.OVG: Vorläufiges Oberverwaltungsgericht.
VT: Volkstag.
VTGO: Geschäftsordnung für den Volkstag vom 25. 9. 1925.
VTWG:Volkstagswahlgesetz vom 6. 9. 1922.
VTWO: Volkstagswahlordnung vom 20. 4. 1923.
VV: Vertrag von Versailles vom 28. 6. 1919.
Verträge, Abkommen und Vereinbarungen ohne weitere Benennung sind solche zwischen Danzig und Polen.

Einleitung.

1. Der Begriff der Rechtssetzung.

Rechtssetzung ist Setzung von Normen für eine bei Erlass nicht abschliessend aufzählbare Zahl von Anwendungsfällen. Es sind Normen, die der Form des Gesetzes entbehren können. Denn die Form kann auch die einer Verordnung, einer Satzung, eines Staatsvertrages sein[1]). Soweit die Norm, das materielle Gesetz, in Form eines Gesetzes (formelles Gesetz)[2]) oder als Verordnung[3]) oder als autonome Satzung, auf die wir infolge ihrer Wesensgleichheit mit der des Deutschen Reiches nicht eingehen, auftritt, und wenn die Herrschaftsträger, die die Normen setzen, solche der Stadt Danzig sind, haben wir für Danzig internes Verfassungsrecht; während der Staatsvertrag und die Normen, die von anderen als Danziger Herrschaftsträgern mit Verbindlichkeit für Danzig gesetzt werden, vom Standpunkt der Freien Stadt aus externes Verfassungsrecht sind.[4]) Eine Zweiteilung, die für den zweiten Hauptteil unserer Arbeit massgebend ist.

2. Die Rechtssetzung in der Uebergangszeit (13. 1. 1920—15. 11. 1920).

a) Wer setzte Recht?

Durch Art. 100 VV verzichtete Deutschland zugunsten der alliierten und assoziierten Hauptmächte auf alle Rechte und Ansprüche betreffs des Danziger Gebietes. Nach Art. 102 VV verpflichteten sich die Hauptmächte zur Gründung der Freien Stadt Danzig, deren Verfassung nach Art. 103 VV geschaffen werden sollte. In der Zeit vom 10. 1. 1920, dem Inkrafttreten des Versailler Vertrages, und dem 15. 11. 1920, der Begründung der Freien Stadt Danzig als Staat, hatten demnach die Hauptmächte das Gebiet der künftigen Freien Stadt zu verwalten und ihrer Pflicht aus Art. 102 VV zu genügen.[5]) Sämt-

---

[1]) Vergl. Stier-Somlo „Rechtsquellen" (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. IV, 1927, S. 734).

[2]) Siehe unten S. 26.

[3]) Siehe unten S. 68.

[4]) Jahrreiss „Europa als Rechtseinheit", S. 18.

[5]) Vergl. hierüber Schroeder „Die völkerrechtliche Stellung Danzigs" in Zeitschrift für Völkerrecht, Erg. Heft zu Bd. 14, 1927, S. 8 ff. und die dort angef. Literatur.

liche deutschen Reichs- und Preussischen Landesgesetze, die nach dem 10. 1. 1920 bindend geworden sind, erlangten keine Geltung mehr. Dagegen behielten alle früheren in Kraft getretenen Gesetze weiterhin ihre Gültigkeit.[1]) Sie durften freilich die neuen Organe in der Ausübung ihrer Herrschergewalt nicht beeinträchtigen, was bei den meisten verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Deutschen Reiches und Preussens zutraf, die daher ohne weiteres in Fortfall kamen.[2]) Ausgeübt wurden die Rechte und Pflichten der alliierten und assoziierten Hauptmächte bis zum 11. 2. 1920 durch den bisherigen Regierungspräsidenten und stellvertretenden Oberpräsidenten Foerster. Sodann durch einen Hohen Kommissar, den England zunächst in Person des Sir Reginald Tower gestellt hatte. Da der Versailler Vertrag Bestimmungen über die Ausübung der Herrschergewalt nicht enthielt, waren dem Hohen Kommissar im Rahmen des Art. 102 VV keine Grenzen gezogen. Allerdings unterstand er seinerseits der Botschafterkonferenz in Paris.[3])

Sir Reginald Tower beschränkte sich sehr bald selbst, da er nicht in der Lage war, sämtliche an ihn herantretenden Geschäfte allein zu erledigen.[4]) Durch seine Verordnung vom 5. 3. 1920[5]) stellte er sich einen Staatsrat zur Seite, bestehend aus drei höheren Beamten, einem Vertreter der Regierung, der Stadt- und der Kreisverwaltung, wozu in Angelegenheiten ihres Faches noch die Vertreter der Post, der Eisenbahn, der Zollverwaltung und der Justiz traten. Dieser Staatsrat wählte aus seiner Mitte einen Vorsitzenden, der die Geschäfte leitete, und dessen Stellvertreter. Nach der Verordnung vom 5. 3. 1920 (§ 2 Abs. 2 Nr. 1) stand dem Staatsrat das Rechtssetzungsrecht zu, nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 und Abs. 3

---

[1]) Bekanntmachung des Regierungspräsidenten Förster v. 13. 1. 1920, Sonderausgabe d. Amtsblattes S. 19.

[2]) vergl. Loening „Danzig" im Auslandsrecht, Blätter f. Industrie und Handel, 1920 Nr. 2, Sp. 33; ders. „Die Rechtsentwicklung in der Freien Stadt Danzig" in Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, 1924, Nr. 7—9, S. 441; Crusen „Die Rechtsgleichheit zwischen Danzig und dem Reich", DZ v. 19. 2. 1929.

[3]) vergl. Schroeder a.a. O. S. 17; Loening „Danzigs Zwischenzeit" i. DZ v. 5. 1. 1920: ders. „Der erweiterte Staatsrat" i. DZ v. 30. 3. 1920; und insbes. hierzu und zu den folg. Ausführungen Bumke „Staatsrat und Verf. gebende Versammlung" i. DNN v. 12. 6. 1920.

[4]) So Sahm in der 19. Sitzung des Unterausschusses für die Vorberatung der Verf. v. 15. 3. 1920, Prot. S. 199.

[5]) Sonderausgabe d. Amtsblattes v. 5. 3. 1920, S. 99.

die laufende Verwaltung einschl. der Beschlußfassung über die Aufbringung der für sie erforderlichen Mittel. Die Mitglieder des Staatsrates sind lediglich berufen gewesen „als Beamte, nicht als Vertreter der Bevölkerung oder von Bevölkerungsschichten oder von Parteien".[1])

Auf Wunsch des durch Beschluß des Magistrats der Stadt Danzig vom 27. 6. 1919 eingesetzten Verfassungsausschusses zur Vorbereitung der Verfassung der Freien Stadt Danzig (auch vorläufiger Verfassungsausschuss genannt) erweiterte der Hohe Kommissar durch Verordnung vom 25. 3. 1920[2]) den sogen. engeren Staatsrat durch je ein Mitglied der 6 politischen Parteien des vorläufigen Verfassungsausschusses. Die Zuständigkeit dieses erweiterten Staatsrates erstreckte sich lediglich auf die Rechtssetzung und auf die Bewilligung von Mitteln, die über den Rahmen der laufenden Verwaltung hinausgingen, sowie auf die Aufnahme von Anleihen. An der laufenden Verwaltung dagegen hatte der erweiterte Staatsrat nach der Natur der Sache keinen Anteil. Diese stand nach wie vor dem engeren Staatsrat zu.[3])

Auf Grund der Maiwahlen trat am 14. 6. 1920 neben den Staatsrat als Organ der Mitbestimmung der Danziger Bürgerschaft die Verfassunggebende Versammlung. Sie war nicht etwa schon ein Organ des Volkswillens mit allgemeiner Befugnis. Vielmehr hatte sie nur nach § 1 der Verordnung des Staatsrates und der alliierten Mächte vom 31. 5. 1920[4]) die Aufgabe, im Einvernehmen mit einem Hohen Kommissar des Völkerbundes gemäss Art. 103 VV die Verfassung der künftigen Freien Stadt Danzig auszuarbeiten und den gemäss Art. 104 VV mit der Republik Polen abzuschliessenden Vertrag vorzubreiten. Neben diesen Aufgaben stand der Verfassunggebenden Versammlung wie jeder Einzelperson und jeder Personengemeinschaft die Berechtigung zu, sich mit eigenen Anträgen an den Hohen Kommissar und den Staatsrat zu wenden oder Bitten und Beschwerden dritter Personen an diese beiden Organe weiterzuleiten[5]).

---

[1]) So Sahm in der 19. Sitzung des Unterausschusses des vorläuf. Verfassungsausschusses vom 15. 3. 1920, Prot. S. 199.

[2]) STA v. 27. 3. 1920, S. 15; siehe auch Verordnung des Staatsrates v. 20. 4. 1920 (STA S. 47).

[3]) So auch Loening „Der erweiterte Staatsrat" in DZ v. 30. 3. 1920.

[4]) Sonderausgabe des STA S. 129

[5]) Bumke „Die weitere Tätigkeit der Verf. gebenden Versammlung in DNN. v. 4. 10. 1920.

b) Wie wurde Recht gesetzt?

Bis zum 11. 2. 1920 erfolgte die Rechtssetzung durch den Regierungspräsidenten Foerster, sodann bis zum 5. 3. 1920 durch den Hohen Kommissar in Gestalt von Rechtsverordnungen, die im Regierungsamtsblatt publiziert wurden.[1]) Seit dem 5. 3. 1920 hatte der Staatsrat das Recht zum Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft. Jedoch stand der Staatsrat wie in der Verwaltung so auch in der Rechtssetzung nicht neben dem Hohen Kommissar als gleichberechtigtes Organ, sondern war von ihm abhängig. In § 2 Abs. 4 der Verordnung vom 5. 3. 1920 ist ausdrücklich unterschieden zwischen solchen Beschlüssen, die dem Hohen Kommissar zur Betätigung einzureichen und solchen Beschlüssen, die ihm nur zur Kenntnis vorzulegen sind. Es ist nun nicht generell gesagt, welche Beschlüsse der Staatsrat selbständig erlassen konnte. Aus dem Wortlaut des § 2 der Verordnung entnehmen wir jedoch, daß, soweit sich der Hohe Kommissar im Einzelfalle die Bestätigung nicht ausdrücklich vorbehalten hatte, dem Staatsrat das Gesetzgebungrecht zustand, ohne daß zu dessen Verordnungen die Bestätigung des Hohen Kommissars erforderlich gewesen wäre. Während im Falle eines im Belieben des Hohen Kommissars stehenden Vorbehaltes sein Bestätigungsrecht in der Praxis auf ein Vetorecht hinausging.[2])

Nach § 5 der Verordnung vom 5. 3. 1920 erfolgte die Veröffentlichung der Verordnungen des Staatsrates durch den „Staatsanzeiger für Danzig", der an Stelle des Regierungsamtsblattes[3]) und seit Verordnung des Staatsrates vom 24. 6. 1920[4]) auch an Stelle des Deutschen Reichsanzeigers und des Preußischen Staatsanzeigers erscheint. In Kraft traten die Verordnungen am 7. Tage nach der Ausgabe der Nummer, in der sie veröffentlicht waren, sofern in ihnen nicht ein anderer Tag des Inkrafttretens bestimmt war.

---

[1]Vergl. nur die Streikverordnung des Hohen Kommissars v. 25. 2. 1920, Amtsblatt S. 61; vergl. auch Loening „Danzig" im Auslandsrecht, Blätter für Industrie und Handel, 1920, Nr. 2, Sp. 33.

[2]) So Bumke „Staatsrat und Verfassunggebende Versammlung" in DNN v. 12. 6. 1920; Schroeder a. a. O. S. 14; Albrecht „Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig", S. 34;

[3]) Vgl. auch Vo. des Regierungspräsidenten v. 13. 3. 1920, STA S. 1.

[4]) Sonderausg. des STA S. 176.

I. Hauptteil.

Wer setzt Recht?
(Die Danziger Rechtssetzungsfaktoren.)

Durch Verordnung des Hohen Kommissars Strutt vom 15. 11. 1920[1]) ist die Rechtssetzung von dem im übrigen als vorläufige Staatsregierung fortbestehenden erweiterten Staatsrat auf die Verfassunggebende Versammlung übertragen worden, während der Senat am 7. 12. 1920[2]) bekannt machte, daß er auf Grund des Art. 39 DV oberste Landesbehörde sei.

Die von der Verfassunggebenden Versammlung geschaffene Verfassung ist am 11. 5. 1922 in Kraft getreten. Nach Art. 3 ist Träger der Staatsgewalt das Volk. Der sogenannte Sahmsche Entwurf sagte in Art. 3 in Anlehnung an die früheren hanseatischen Verfassungen, daß die Staatsgewalt dem Senat und der Volksvertretung gemeinsam zustehe. Der Entwurf des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses vom 10. 4. 1920 hat diese Bestimmung bereits in Art. 3 in Uebereinstimmung mit Art. 3 Satz 1 des sozialdemokratischen Gegenentwurfes entsprechend den jetzigen Zeitverhältnissen zu Gunsten der reinen Volkssouveränität geändert. Durch den in Art. 3 DV verankerten Grundsatz der Volkssouveränität ist sowohl die Monarchie wie die Arstokratie und die Rätediktatur abgelehnt. — Der sozialdemokratische Gegenentwurf (Art. 3 Satz 2) wollte die Ausübung der Staatsgewalt nur der Volksvertretung übertragen. Diese Bestimmung wurde als zu eng abgelehnt, ohne daß man dafür eine andere Regelung getroffen hat. So kann die Frage, welchen Organen die Ausübung der Staatsgewalt zusteht, nur aus der ganzen Verfassung heraus beantwortet werden.[3])

Als Faktoren der Rechtssetzung kennt die Danziger Verfassung das Volk selbst, den Volkstag, den Senat, die Berufungsvertretung, den Finanzrat und schliesslich auch den Völkerbund. Soweit es Menschen sind, die aus dem Gebiete der Freien Stadt zur Ausübung dieser Staatsgewalt verfassungsmässig berufen sind, beschäftigen wir uns mit ihnen, um dann auf die Mitwirkung sämtlicher Faktoren an der Rechtssetzung einzugehen.

---

[1]) Sonderausg. des STA S. 327.
[2]) Sonderausg. des STA S. 355.
[3]) Vergl. Loening „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1921, Bd. 10, S. 447.

1. Das Volk.

Das Volk der Freien Stadt Danzig tritt als Organ auf, um im Volksbegehren und im Volksentscheid seinen Willen kundzutun. Das Volk in diesem Sinne besteht aus den stimmberechtigten Danziger Staatsangehörigen. Wer Staatsangehöriger der Freien Stadt Danzig ist, sagt Art. 105 VV, nämlich alle die Deutschen Reichsangehörigen, die mit dem Inkrafttreten dieses Vertrages in dem Freistaatgebiet gewohnt und damit seit diesem Datum, dem 10. 1. 1920, von rechtswegen die Deutsche Reichsangehörigkeit verloren haben.[1]) Jetzt wird die Staatsangehörigkeit nach Art. 72 DV auf Grund des Gesetzes vom 13. 5. 1922[2]) und dem Warschauer Abkommen vom 24. 10. 1921 Art. 1 ff. erworben und verloren. — Das Stimmrecht besitzen die Staatsangehörigen, wenn sie 20 Jahre alt sind und im Danziger Staatsgebiet ihren Wohnsitz haben (§§ 9, 22 Gesetz über den Volksentscheid vom 6. 3. 1923 und Art. 3 DV, § 1 Volkstagswahlgesetz vom 6. 9. 1922). Auch auf die Vorschriften des Volkstagswahlgesetzes über das Ruhen des Wahlrechtes und der Behinderung in seiner Ausübung (§ 2) wird vom Gesetz über den Volksentscheid in seinen §§ 9 und 22 verwiesen. Wir gehen im folgenden Abschnitt hierauf ein.

2. Der Volkstag.

Der Volkstag ist ein demokratisches sekundäres Organ der Staatswillensbildung, d. h., er wird von der Wählerschaft der Freien Stadt Danzig in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zur Ausübung der ihm von der Verfassung übertragenen Funktionen gewählt (Art. 8 DV).

Bereits in der ersten Sitzung des Unterausschusses für die Vorbereitung der Verfassung[3]) wurde die Bezeichnung der Volksvertretung als „Bürgerschaft" gemäss dem Sahmschen Entwurf und ihre Bezeichnung als „Volkskammer" nach dem sozialdemokratischen Gegenentwurf fallen gelassen und ihr die jetzige Bezeichnung „Volkstag" gegeben. Er besteht aus 120 Abgeordneten (Art. 6 DV). Der Sahmsche Entwurf (Art. 19) sah 72 Mitglieder vor, der sozialdemokratische Gegenentwurf (Art. 6) die heutige Zahl. Im Entwurfe des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses (Art. 5)

---

[1]) Vergl. auch Schroeder a. a. O., S. 15.
[2]) Ges. Bl. S. 129, dazu Vo. v. 3. 5. 1923, STA S. 317.
[3]) Prot. v. 7. 10. 1919, S. 5.

einigte man sich auf 120 Mitglieder. Dabei ist es auch geblieben. Nicht ohne Grund ist s. Zt. eine hohe Zahl gewählt worden. Man hoffte eine ausgiebigere Interessenvertretung der einzelnen Berufsgruppen und ländlichen Kreise des Freistaates und eine bessere Arbeitsverteilung in den Ausschüssen des Parlamentes zu ermöglichen und fürchtete ein Berufsparlament[1]). Hat doch auch Hamburg (Art. 3 Hamb.V) 160, Bremen (§ 10 Brem. V) 120 und Lübeck (Art. 17 Lüb. V) 80 Abgeordnete, deren Aufgabenkreis ein kleinerer ist als derjenige des Volkstages. Schon seit längerer Zeit haben Bestrebungen auf Verkleinerung der Abgeordnetenzahl des Volkstages eingesetzt, die bis jetzt noch zu keinem Erfolge geführt haben.

Das Wahlrecht steht wie im Deutschen Reich allen 20jährigen männlichen und weiblichen Staatsangehörigen zu (Art. 8 Abs. 1 DV und § 1 des nach Art. 9 Abs. 2 DV geschaffenen Volkstagswahlgesetzes vom 6. 9. 1922[2]), zu dessen Ausführung vom Senat die Volkstagswahlordnung vom 20. 4. 1923[3]) erlassen worden ist). — Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der das 25. Lebensjahr am Wahltage vollendet hat (Art. 8 Abs. 2 DV, § 4VTWG). Ob die Mitglieder des Senats wählbar sind, kann zweifelhaft sein. In Lübeck (Art. 20 Lüb.V) hat man noch daran festgehalten, dass die Wählbarkeit den Mitgliedern des Senats nicht zukommt. In Bremen (§ 44 Brem.V) und Hamburg (Art. 10 Hamb.V) dagegen können Senatoren gleichzeitig Mitglieder der Bürgerschaft sein. Die Danziger Verfassung sagt nichts darüber. Demzufolge dürfte die Wählbarkeit anzunehmen sein[4]). Die Praxis steht ebenfalls auf diesem Standpunkt. — Art. 8 Abs. 3 DV und ebenso § 2 Abs. 1 VTWG geben die Gründe an, die das Wahlrecht ausschliessen, § 2 Abs. 2 des VTWG daneben noch die Behinderungsgründe. Bei der Beratung des heutigen Art. 8 DV ist von der polnischen Fraktion der Antrag gestellt worden, dass nicht nur Staatsangehörige wählen und gewählt werden können, sondern dass auch Bewohnern des Freistaates, die nicht Staatsangehörige sind, dieses Recht zustehen solle. Man behauptete auch hier wieder das Märlein, dass grosse Bevölkerungskreise polnischer Abstammung seien und dass durch

---

[1]) Vergl. Sten.-Ber. der V geb. Vers. v. 27. 7. 1920, S. 200.

[2]) Ges. Bl. S. 420, 447 und Abänderungsgesetz vom 11. 10. 1928 (Ges. Bl. S. 213).

[3]) Ges. Bl. S. 523 und S. 1192.

[4]) So auch Loening „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 1921, Bd. 10, S. 448.

Nichtannahme des Antrages die ihnen nach Art. 104 Abs. 5 VV zustehenden Rechte verletzt würden: Gewiss hat sich die Freie Stadt Danzig in Ausführung des Art. 104 Abs. 5 VV durch den Pariser Vertrag vom 9. 11. 1920 (Art. 33 Abs. 1) verpflichtet, „dafür Sorge zu tragen, dass in Gesetzgebung und Leitung der Verwaltung kein Unterschied zum Schaden der polnischen Staatsangehörigen und anderer Personen polnischer Herkunft oder polnischer Sprache gemacht wird." Politische Rechte sind ihnen aber nicht zu gewähren; das ist durch das Schreiben des Präsidenten der Botschafter-Konferenz Jules Cambon vom 6. 11. 1920[1]) ausdrücklich festgestellt worden. Mit Recht hat sich der Abgeordnete Loening gegen den Antrag ausgesprochen, der auch mit grosser Mehrheit abgelehnt worden ist.[2])

Das Wahlrechtsprinzip der Verhältniswahl, das neben den Wahlrechtsprinzipien der Allgemeinheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und dem der geheimen Wahl in Art. 8 DV verankert ist, kennt in Danzig das System der „streng gebundenen Listen". Der Wähler ist an die im Parteiwahlvorschlag genannten Personen und an die Reihenfolge der Benennung gebunden (§§ 20, 29 VTWG). Das Verhältniswahlrecht kennt in Danzig bei der stets feststehenden Abgeordnetenzahl das System der beweglichen Wahlquotienten, wobei die Berechnung nach dem sogen. d'Hondtschen System stattfindet (§ 26 VTWG). Und es ist schliesslich durch das System der Listenverbindung gekennzeichnet (§§ 15, 27, 28 VTWG)[3]).

Die Abgeordneteneigenschaft wird dadurch erworben, dass der Gewählte innerhalb einer Woche nach Zustellung der Nachricht beim Wahlleiter die Annahme der Wahl erklärt. Das Stillschweigen des Gewählten innerhalb dieser Frist gilt als Zustimmung (§68 VTWO)[4]).

Ueber die Gültigkeit der Volkstagswahl und darüber, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Mitgliedschaft eines bestimmten Abgeordneten gegeben sind, entscheidet das Oberste Gericht der Freien Stadt Danzig. Diese Bestimmung (Art. 10 DV) ist dem § 9 der Verfassung Elsass-Loth-

---

[1]) Grünbuch 1a, S. 167.

[2]) Vergl. Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 27. 7. 1920, S. 200; Loening „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, 1921, Bd. 10, S. 448; Albrecht a. a. O., S. 82.

[3]) Vergl. Hatschek „Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd. 1. 1922, S. 305 ff.

[4]) Vergl. Stier-Somlo „Reichs- und Landesstaatsrecht", 1924, S. 566.

ringens vom 31. 5. 1911 nachgebildet und weicht wesentlich von dem Art. 31 RV ab. Es ist wie im Reich[1]) ein öffentlich-rechtliches Streitverfahren unter weitgehendem freien Ermessen, das sich auch auf technische Fragen erstreckt. Um gänzlich zu vermeiden, dass politische Erwägungen die Wahlprüfung beeinflussen, hat die Verfassung nur richterlichen Mitgliedern eine Prüfung übertragen wollen. Eine capitis diminutio bedeutet das nicht, da die Wahlprüfung ein Akt der Rechtsprechung ist.[2]) Freilich entscheidet das Obergericht, das als oberstes Gericht der Freien Stadt Danzig an Stelle des Reichsgerichts, des Kammergerichts und des Oberlandesgerichts Marienwerder getreten ist,[3]) im Gegensatz zur Reichsverfassung nur, wenn Einsprüche gegen die Wahl erhoben werden.

Die Amtsdauer des Volkstages endet mit Ablauf der vierjährigen Periode (Art. 9 DV). Vor dieser Zeit könnte das Parlament durch Volksentscheid im Wege der Verfassungsänderung aufgelöst werden. Ein Selbstauflösungsrecht — von den drei hanseatischen Verfassungen kennen es die Bremer Verfassung (§ 17) und die Hamburger Verfassung (Art. 14) — und eine Auflösung durch die Exekutive, den Senat, gibt es nicht, hat auch keiner der Entwürfe, nicht einmal der sozialdemokratische Gegenentwurf, gekannt. Ueber die Notwendigkeit dieser Bestimmung ist seit Bestehen des Freistaates, insbesondere aber in letztere Zeit, heftig gestritten worden.[4])

Noch während der Wahlperiode des alten Volkstages wird der neue gewählt (Art 9DV), der automatisch an die Stelle des alten Parlamentes tritt. Ein Interregnum gibt es nicht. Der Volkstag wird bei Beginn jeder Legislaturperiode, dem 1. Januar des der Wahl folgenden Jahres, zum ersten Mal

---

[1]) Vergl. Hatschek „Deutsches und Preussisches Staatsrecht", Bd. 1, 1922, S. 381; Stier-Somlo a. a. O., S. 538.

[2]) Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 27. 7. 1920, S. 201.

[3]) Vergl. Vo. des Staatsrates v. 13. 3. 1920, StA S. 7; Abkommen zwischen Danzig und Memel v. 28. 7. 1920, STA S. 251; Ges. v. 6. 4. 1921, Ges. Bl. S. 39; Bekanntm. des Senats v. 20. 9. 1921, STA S. 312.

[4]) Vergl. zu dieser Frage Loening „Die Auflösung des Volkstages", 1925, S. 18. — Der Sahmsche Entwurf (Art. 60 ff) sah in Anlehnung an die früheren hanseatischen Verfassungen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft den Spruch eines von je sechs Mitgliedern von beiden Seiten und 3 Richtern zusammengesetzten Entscheidungsausschusses vor. Vergl. auch jetzt die Verfassung der Freien Stadt Lübeck (Art. 62 ff).

spätestens am 5. Januar vom Senat zusammengerufen (Art. 12 Abs. 2 DV). Der vom Verfassungsausschuss gestellte Antrag, dass die Einberufung vom Präsidium der letzten Tagung zu erfolgen habe, wurde mit Recht abgelehnt, da dieses nach der am 1. Januar abgelaufenen Legislaturperiode weder Rechte noch Pflichten hat[1]). Im übrigen hat der Volkstag das Selbstversammlungsrecht, das sich in einer modernen Demokratie findet (vergl. Art 12 DV). Ihm gegenüber steht das Recht der Exekutive, die Volksvertretung selbst gegen ihren Willen zur Tätigkeit zu zwingen, wodurch einer allzugrossen Selbstherrlichkeit vorgebeugt wird (Art. 12 DV).

Die Danziger Verfassung kennt das System der Permanenz. Die Wahlperiode weist wohl Sitzungen des Volkstages auf, nicht aber Sitzungsperioden.[2]) Wollte man diesen Begriff auf Danzig anwenden, so gäbe es nur eine einzige Sitzungsperiode, die gleich der Wahlperiode ist. Diese Feststellung ist wichtig für die Immunität der Abgeordneten und für die Kontinuität und Diskontinuität der Geschäfte, worüber weiter unten zu sprechen ist. Auch der zweite von Hatschek[3]) aufgestellte Grundsatz des strengen Systems der Permanenz ist nach der Danziger Verfassung gegeben: Der Volkstag kann nur durch eigenen Beschluss vertagt werden. Der dritte Grundsatz (die Wahrung der Rechte der Volksvertretung zwischen 2 Wahlperioden durch einen Ausschuss) entfällt mangels einer parlamentslosen Zeit.

Jeder Volkstag gibt sich seine Geschäftsordnung selbst (Art. 11 DV), wobei er auch die seines Vorgängers übernehmen kann[4]). Die jetzige stammt aus der 2. Wahlperiode des Volkstages und ist am 25. 9. 1925 angenommen worden. — Die Verhandlungen des Volkstages sind, den Grundsätzen der Demokratie entsprechend, öffentlich. Das ist kein geschäftsordnungsmässig festgelegtes Parlamentsprivileg mehr, sondern, wie Hatschek sagt,[5]) „entsprechend den Grundsätzen der Demokratie ein prinzipieller Dauerzustand", der deshalb in Art. 14 DV verankert ist. Ueber den Ausschluss der Oeffentlichkeit wird auf Antrag von mindestens 20 Mitgliedern und auch auf Antrag des Senats beraten. Der Antrag kann nur

---

[1]) Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 23. 7. 1920, S. 201.
[2]) Loening „Die Verfassung d. Freien Stadt Danzig" a. a. O. S. 448.
[3]) a. a. O., Bd. 1, S. 401.
[4]) Vergl. Anschütz „Die Verfassung des Deutschen Reichs", 1929, S. 182.
[5]) a. a. O., Bd. 1, S. 495.

mit $^2/_3$ Mehrheit angenommen werden. Ueber ihn wird unzweckmässig in öffentlicher Sitzung verhandelt. Die Bremer Verfassung (§ 27) und die Hamburger Verfassung (Art 21) schreiben auch hier schon eine geheime Sitzung vor und halten es genauso wie die Lübecker Verfassung (Art. 34) dem Staatswohle dienlich, dass einem Antrag des Senats auf geheime Sitzung bei auswärtigen Angelegenheiten stattgegeben werden muss.

Der Senat ist zu jeder Sitzung des Volkstages — und nach § 90 VTGO auch zu denen der Ausschüsse — einzuladen (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 DV). Auf Antrag eines Abgeordneten auch ausserhalb der Tagesordnung können der Volkstag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Senatsmitgliedes verlangen (Art. 18 Abs. 2 DV, § 66 VTGO). Der Senat muss dem Volkstage Rede und Antwort stehen (Art. 19 Abs. 1 DV, §§ 33 ff, 44 VTGO). Nicht nur, wie es im Entwurf vom 10. 4. 1920 hiess, „die Beauftragten des Senats", sondern auch die Senatoren selbst, müssen in jeder Sitzung des Volkstages — und nach § 90 VTGO auch der Ausschüsse — jederzeit gehört werden.[1]) Ein besonderesVorrecht geniessen Anträge des Senats, wie es der Sahmsche Entwurf (Art. 33) und der Entwurf vom 10. 4. 1920 (Art. 24) vorschlug und nach der Bremer Verfassung (§ 26 Abs. 2), der Hamburger Verfassung (Art. 20), der Lübecker Verfassung (Art. 38) unter gewissen Voraussetzungen der Fall ist, nicht.[2])

Der neue Volkstag wählt seinen Vorstand (Art. 11 DV), was in den §§ 3—12 VTGO eingehend geregelt ist. Er bildet den Aeltestenausschuss (§ 14 VTGO) und zur Vorbereitung der Verhandlungen eine Reihe ständiger Ausschüsse, die in § 13 der VTGO normiert, deren Zusammensetzung in den §§ 16 ff. und deren Geschäftsführung in den §§ 83 ff. der VTGO angegeben sind.

Für einzelne Gegenstände kann der Volkstag besondere Ausschüsse wählen (§ 13 Abs. 2 VTGO). Der Art. 19 Abs. 2 DV nennt hier den Untersuchungsausschuss als wesentliches Mittel parlamentarischer Regierungsweise. Bereits der sozialdemokratische Gegenentwurf (Art. 20 Abs.2) und der Entwurf des Unterausschusses des vorläufigen Ver-

---

[1]) Vergl. Loening „Der Entwurf der DV" im Preussischen Verwaltungsblatt, 1920, Nr. 39, S. 444.

[2]) Vergl. auch Loening „Ein Hamburger Verfassungs-Entwurf", in DZ v. 12. 11. 1919.

fassungsausschusses (Art. 18 Abs. 2) führten den Untersuchungsausschuss in wörtlicher Uebereinstimmung mit dem Text des Art. 34 RV an. Diese Bestimmung ist jedoch in dem Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Versammlung mit der Begründung abgelehnt worden, dass für den kleinen Freistaat Untersuchungsausschüsse nicht erforderlich seien,[1]) während sich die Verfassunggebende Versammlung auch hierin wieder an die Reichsverfassung gehalten hat.[2]) Wie sie hat sie die beiden Grundprinzipien des Untersuchungsverfahrens[3]) in der Verfassung verankert: Die Oeffentlichkeit der Untersuchungsausschüsse und deren Einsetzung als ein Recht der Parlamentsminderheit.[4]) In zwei Momenten weicht jedoch der Art. 19 Abs. 2 DV von dem Art. 34 RV ab: Das Enquêterecht des Volkstages ist in Anlehnung an den am 20. 1. 1919 veröffentlichten Entwurf der Reichsverfassung (§ 52) beschränkt auf den Zweck der Untersuchung, „wenn die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmassnahmen angezweifelt wird." Weiter: Ein Untersuchungsausschuss des Volkstages darf unter Wahrung der Lehre von der Dreiteilung der Staatsgewalt nicht, wie es auch bei den Beratungen der Reichsverfassung gedacht worden ist, in ein schwebendes gerichtliches oder Disziplinarverfahren eingreifen.

Die Rechtsstellung des Abgeordneten beruht auf der Verfassung und der durch diese bestimmten Wahl.[5]) Gegenüber der Rechtspflege ist er durch ein dreifaches Privileg geschützt:[6]) durch das Privileg der Straflosigkeit (Art. 20 DV), der Unverfolgbarkeit (Art. 21 DV) und das der Zeugnisverweigerung (Art. 22 DV). Sie stimmen mit denen der Reichsverfassung (Art. 36—39) überein. Hinsichtlich des Privilegs der Unverfolgbarkeit ist zu beachten, dass die Immunität infolge des Zusammenfallens der Sitzungsperiode mit der Wahlperiode während dieser andauert. Sehr bedenklich, da infolge des Fehlens einer parlamentslosen Zeit ein Abgeordneter bei mehrmaliger Kandidatur schliesslich die Unterbrechung der Verjährung ad infinitum auszudehnen vermag.[7])

---

[1]) Vergl. Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 23. 7. 1920, S. 202.
[2]) Vergl. Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 28. 7. 1920, S. 212.
[3]) Hatschek a. a. O., Bd. 1, S. 614.
[4]) Vergl. auch § 18 VTGO.
[5]) Vergl. Stier-Somlo a. a. O., S. 563.
[6]) Finger „Das Staatsrecht des Deutschen Reichs", 1923, S. 221.
[7]) Vergl. „Strafverfolgung der Abgeordneten" im Danziger Volksblatt v. 31. 3. 1924 und 1. 4. 1924.

— Durch Art. 24 Abs. 1 DV werden die Abgeordneten gegenüber der Verwaltung geschützt: Beamte, Angestellte und Arbeiter bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglied des Volkstages, der Kreis- und Gemeindevertretungen, der Aemter und Ausschüsse keines Urlaubs. Nicht nur Beamten, sondern auch Angestellten und Arbeitern ist also dieses Privileg teilhaftig. Der Sahmsche Entwurf (Art. 26) und der Entwurf des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses (Art. 23 Abs. 1) wie des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Versammlung (Art. 23 Abs. 1) wollten neben den Beamten nur Angestellten und Arbeitern öffentlicher Körperschaften Urlaub gestatten, da man sonst einen zu grossen Eingriff in die Privatwirtschaft fürchtete.[1]) Schliesslich hat man sich im Plenum dazu entschlossen, diese Bestimmung auf alle Arbeiter und Angestellten auszudehnen. Freilich unter der Zugrundelegung, dass damit nicht eine Verpflichtung des Arbeitgebers bestände, für die Dauer der Beurlaubung Lohn und Gehalt zu zahlen.[2]) Die im Gegenentwurf (Art. 24 Abs. 1) angeführten Angehörigen der Polizeitruppe sind in Art. 24 Abs. 1 DV nicht genannt, da sie Beamte sind. Neben den Kommunalbeamten fallen unter diesen Begriff auch die Kirchenbeamten, was im Reich streitig ist[3]), in Danzig aber anerkannt werden muss, da die Danziger Verfassung eine dem Art. 137 RV ähnliche Bestimmung nach der eine Staatskirche nicht besteht, nicht enthält.[4]) — Dagegen sind die Rechte eines in Art. 24 Abs. 1 DV genannten Bewerbers auf Urlaub zur Vorbereitung der Wahl weitgehendst beschränkt (Art. 24 Abs. 2 DV). Er muss in einem Wahlvorschlag normiert sein und darf erst sein Urlaubsgesuch vom Zeitpunkt der Anordnung der Wahl einreichen, „damit er sich nicht Jahre voraus Urlaub erteilen lassen kann, um sich bei einer Wahl später als Kandidat zu beteiligen."[5])

Die Abgeordneten verwalten ihr Amt zwar unentgeltlich, erhalten aber gemäss Art. 23 DV nach Massgabe eines beson-

---

[1]) Vergl. Prot. des Unterausschusses f. d. Vorber. der V. vom 20. 10. 1919, S. 11; Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 30. 7. 1920, S. 202.

[2]) Sten. Ber. d. V geb. Vers. v. 11. 8. 1920, S. 404.

[3]) Vergl. Anschütz a. a. O., S. 214 und die dort angef. Literatur.

[4]) Vergl. Fretzdorff „Die Verfassungsurkunde für die evangelische Kirche der altpreussischen Union in der Freien Stadt Danzig" im Preussischen Pfarrarchiv, Bd. 15, S. 13.

[5]) Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 23. 7. 1920, S. 202,

deren Gesetzes eine Entschädigung. Das Gesetz vom 2. 2. 1923[1]), vom 19. 7. 1924[2]), vom 19. 2. 1926[3]) und vom 15. 12. 1928[4]) billigt ihnen eine Aufwandsentschädigung zu. Lewinsky[5]) meint, dass dies mehr sei und dass die Mitglieder des Volkstages im Gegensatz zu den nebenamtlichen Senatoren, die gemäss Art. 33 Abs. 2 DV eine Aufwandsentschädigung erhalten sollen, verfassungsmässig nur eine Entschädigung für versäumte Arbeit zu beanspruchen haben. Demzufolge sei das Gesetz verfassungswidrig. Halten wir uns an den Wortlaut der Verfassung, so müssen wir Lewinsky Recht geben. Es fragt sich nur, ob nicht der Wille des Gesetzgebers das Wort „Entschädigung" dem der „Aufwandsentschädigung" hat gleichstellen wollen.

Die Tätigkeit des Volkstages erstreckt sich auf die verschiedensten Gebiete des Staatswesens. Die Vermutung spricht für seine Zuständigkeit zur Rechtssetzung. Der Grundsatz der Teilung der Gewalten, wonach dem Volkstage nur die gesetzgebende Funktion zustehen würde, ist im Freistaate nicht durchgeführt. Neben dieser ist das Parlament an der Verwaltung beteiligt. Es hat ein weitgehendes Kontrollrecht gegenüber der Exekutive, wie wir gesehen haben und noch sehen werden. Auf weitere ihm nach der Verfassung zustehende Einzelaufgaben können wir nicht eingehen.

3. Der Senat.

Ueber die Zusammensetzung des Senats gingen die Meinungen bei den Verfassungsberatungen schroff auseinander[6]) Das, was man schliesslich geschaffen hat, ist ein Kompromiss. Der Sahmsche Entwurf (Art. 5) sah in Anlehnung an die Preussische Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853 (§ 29 und § 31) mit ihren besoldeten und unbesoldeten Stadträten 14 hauptamtliche Senatoren mit fachwissenschaftlicher Vorbildung und 12 nebenamtliche Senatoren vor, die alle auf Zeit, 12 und 6 Jahre, gewählt werden sollten. Ganz anders der sozialdemokratische Gegenentwurf (Art. 26, 28). Er sah in der fünfköpfigen Staatsregierung nur einen Vertrauensausschuss der Volkskammer. Vom Vertrauen

---

[1]) Ges. Bl. S. 171.
[2]) Ges. Bl. S. 287.
[3]) Ges. Bl. S. 39.
[4]) Ges. Bl. S. 419.
[5]) „Danziger Verfassungssorgen" in DZ vom 21. 12. 1926.
[6]) Siehe Loening „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" a. a. O., S. 451.

des Parlamentes abhängig, sollten die Mitglieder kein Amt verwalten, sondern unter ihnen sollten die eigentlichen Behörden unter Fachmännern arbeiten.[1]) Bereits in dem zusammenfassenden Entwurf des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses (Art. 23 Abs. 1) ist die heutige Regierungsform im wesentlichen niedergelegt worden. Heute besteht der Senat nach Art. 23, 29 DV aus dem Präsidenten des Senats und 7 Senatoren im Hauptamt, ausserdem aus dem stellvertretenden Präsidenten des Senats und 13 Mitgliedern im Nebenamt. Die ersteren 8 Senatsmitglieder werden auf 4 Jahre, die letzteren 14 auf unbestimmte Zeit gewählt und sind vom Vertrauen des Volkstages abhängig.[2]) Damit sind die noch im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Versammlung mit Erfolg eingesetzten Bemühungen, die gesamte Regierung vom Vertrauen des Volkstages abhängig zu machen, gescheitert. Verstummt ist trotzdem der Streit über die Zweckmässigkeit der Struktur der Regierung keineswegs.[3]) Durch das zahlenmässige Uebergewicht der parlamentarischen Senatoren ist dem jeweiligen Volkstag ein Einfluss in der Regierung gesichert, zum Nachteil der Fachsenatoren, die die Hauptarbeit leisten.

Sämtliche Senatoren werden vom Volkstage in gleicher, unmittelbarer, geheimer Wahl mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt (Art. 23 Abs. 4 DV). Stets war man sich bei den Verfassungsberatungen einig, dass die Senatsmitglieder von der Volksvertretung, nicht von dem Volke selbst, zu wählen seien[4]). Die Wahl durch den Volkstag erspart Zeit und Geld und kann vielleicht auch eher die Gewähr geben, dass sich die Regierung aus geeigneten Personen

---

1. Vergl. Zint in der V geb. Vers. v. 18. 6. 1920, Sten. Ber. S. 17.

[2]) § 35 Brem. V nennt 14, Art. 5 Lüb. V 7 hauptamtl. und 5 nebenamtl. Mitglieder, während die Hamb. V (Art. 32) die zahlenmässige Regelung der Gesetzgebung überlassen hat. In den 3 Hansestädten sind alle Senatsmitglieder vom Vertrauen des Parlaments abhängig §§ 35 Abs. 2, 53 Brem. V, Art. 36 Hamb. V, Art. 7 Abs. 2 Lüb. V).

[3]) Vergl. zu dieser Frage nur: Rede Loenings in der Mitgliederversammlung des Deutsch-demokratischen Vereins v. 10. 9. 1919, DZ v. 11. 9. 1919; Sten. Ber. d. V geb. Vers. v. 18. 6. 1920, S. 22, v. 28. 7. 1920, S. 215, 216, v. 22. 3. 1921, S. 521; und Loening „Der Entwurf der Danziger Verfassung" im Preussischen Verwaltungsblatt, 1920, Nr. 39, S. 443.

[4]) Auch nach den Hanseatischen V (Brem. V, § 36, Hamb. V, Art. 34, Lüb. V, Art 7) werden die Senatsmitglieder vom Parlament gewählt.

zusammensetzt. Der Entwurf des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Versammlung betonte in Art. 23 Abs. 2, dass die Senatoren aus der Gesamtheit der Staatsangehörigen zu wählen seien, um festzustellen, dass auch die nebenamtlichen Senatoren keine parlamentarischen Mitglieder zu sein brauchen.[1]) Diese Bestimmung fehlt in Art. 23 DV, woraus aber mangels ihres Gegenteiles und dem Wortlaut des Art. 26 Abs. 1 DV nicht gefolgert werden kann, daß nur ein Volkstagsabgeordneter Senator werden darf. — Die Wählbarkeit beträgt 23 Jahre (Art. 26 DV), im Gegensatz zum Sahmschen Entwurf (Art. 6) und den Hanseatischen Verfassungen [Bremer Verfassung (§ 38), Hamburger Verfassung (Art. 33), Lübecker Verfassung (Art. 6)], die die Vollendung des 30. Jahres verlangen, während der Gegenentwurf (Art. 27 Abs. 2) die Wählbarkeit dem Wahlrecht gleichsetzte. — Art. 26 DV führt im Gegensatz zu dem Sahmschen Entwurf (Art. 6) und den Entwürfen des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses (Art. 26) und des Verfassungsausschusses (Art. 26) nur drei Ausschliessungsgründe der Wählbarkeit an. Senator kann also auch der werden, der bereits seinen Ehegatten oder einen Verwandten in der Regierung sitzen hat. — Zur Annahme der Wahl ist niemand verpflichtet (Art. 27 Satz 1 DV). — Eine Wiederwahl ist zulässig (Art 26 Satz 2 DV).

Die Wahl der hauptamtlichen Senatoren erfolgt innerhalb des zweiten halben Jahres nach Beginn der Amtsdauer des Volkstages (Art. 23 Abs. 2 DV), mithin in der zweiten Hälfte des Kalenderjahres. Die Wahl der nebenamtlichen Senatoren erfolgt je nach Erfordernis. Es fragt sich, ob die Wahlperiode der hauptamtlichen Senatoren von dem Tage der Annahme oder dem Tage des Amtsantrittes, ein Jahr nach Beginn der Amtsdauer des wählenden Volkstages (Art. 23 Abs. 2 DV) beginnt. Die Verfassung sagt nichts. Wir entscheiden uns für die letztere Möglichkeit schon mit Rücksicht darauf, daß nach Art. 23 Abs. 2 Satz 4 DV die Amtsdauer des ersten Senates ein Jahr nach Beginn der Amtsdauer des zweiten Volkstages geendet hat.[2])

Kann ein Senator gleichzeitig Volkstagsabgeordneter sein? In Hamburg (Art. 10 Hamb.V) und Bremen (§ 44 Brem.V) ist ausdrücklich die Zulässigkeit anerkannt, während dies die Lübecker Verfassung in Art. 20 Abs. 1 verneint. Die Danziger Verfassung gibt keinen Hinderungsgrund an. Wenn auch die

---

1) Sten. Ber. der V geb. Vers. v. 28. 7. 1920, S. 223.

2) Vergl. zur entsprechenden Amtsdauer des Reichspräsidenten Anschütz a. a. O., S. 227 und die dort angef. Literatur.

beiderseitige Mitgliedschaft bei den hauptamtlichen Senatoren nicht üblich ist, sind doch die nebenamtlichen Senatoren mitunter zugleich Volkstagsabgeordnete.

Jeder Senator kann jederzeit freiwillig aus seinem Amte scheiden (Art. 27 Satz 2 DV). Das Amt endet bei Dimission der Regierung (Art. 31 DV) und ohne weiteres beim Eintritt eines Ausschliessungsgrundes (Art. 30 DV). Im übrigen läuft die Amtsdauer eines hauptamtlichen Senators bis zum Schluß der vierjährigen Wahlperiode (Art. 25 Abs. 2 DV)[1]), eines nebenamtlichen Senators solange, bis ihm das Mißtrauen des Volkstages ausgesprochen worden ist (Art. 25 Abs. 3, 29 Abs. 2 DV), oder praktisch, bis sich im Volkstage eine andere Koalition, in der sich die Fraktion des Senators nicht befindet, gebildet hat.[2]) — Eine etwaige Ersatzwahl findet nach Art. 25 Abs. 2 Satz 4 DV nur für den Rest der Amtsdauer des ausgeschiedenen Senators statt.

Der Präsident des Senats ist kein selbständiges Staatsorgan, nicht Präsident des Staates, sondern, wie auch in den 3 Hansestädten, nur Präsident des Senats. Seine geheime Wahl, ebenso die des Stellvertreters, findet durch den Volkstag statt. Er wird nicht wie in Bremen (§ 45 Brem. V), Hamburg (Art. 41 Abs. 1 Hamb. V) und Lübeck (Art. 12 Lüb. V) durch den Senat gewählt. Seine Stellung ist die eines hauptamtlichen Senators mit einigen besonderen Rechten und Pflichten, während sein Stellvertreter nebenamtlicher Senator ist. In den Hansestädten sind beide vom Vertrauen des Parlamentes abhängig, wobei noch die Dauer der Wahlperiode zeitlich festgelegt ist. Der Präsident des Senats leitet und beaufsichtigt den gesamten Geschäftsgang der Verwaltung (Art. 36 Satz 1 DV). Ein Recht, das von den Hansestädten die Lübecker Verfassung (Art. 47) nicht kennt, die Hamburger Verfassung auf die Leitung der Senatsgeschäfte beschränkt (Art. 41 Abs. 2). Er darf jedoch nicht den Geschäftsgang des Senats und die Verteilung der Geschäfte unter dessen Mitgliedern regeln, was dem Senat als Ganzem vorbehalten ist (Art. 35 DV), eine wesentliche Einschränkung, die auch den Hansestädten — in Lübeck (Art. 13 Lüb. V) findet die „Ratssetzung" durch einen vom Senat gewählten Ausschuß statt, dem der Bürgermeister angehören muß, — bekannt ist.

---

[1]) Noch der Entwurf des Ausschusses der V geb. Vers. (Art. 25 Abs. 2) sah eine 12jährige Amtszeit vor.

[2]) Nach Art. 25 Abs. 2 des Entwurfs vom 10. 4 1920 auf die Dauer der Wahl des Volkstages.

Nach der Preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853 dagegen[1]), an die sich auch hierin der Sahmsche Entwurf (Art. 13) anschloß, verteilt der Bürgermeister die Geschäfte wie er auch unmittelbarer Vorgesetzter der Mitglieder des Magistratskollegiums ist.[2]) — Der Präsident des Senats hat als Vorsitzender die Entscheidung bei Stimmengleichheit im Senat (Art. 37 Satz 4 DV) und schließlich die Befugnis der vorläufigen Beschlußfassung (Art. 36 Satz 2 DV). eine Bestimmung, die Bremen, Hamburg und Lübeck nicht kennen. Weitere besondere Rechte stehen ihm nicht zu.[3]) Wir sehen also, daß der Präsident des Senats lediglich primus inter pares ist.[4]) — Durch besonderen Senatsbeschluß kann der Präsident des Senats beauftragt werden, den Senat als oberste Landesbehörde bei repräsentativen Veranstaltungen, z. B. Kriegsschiffbesuchen, zu vertreten. Ihm stehen in diesem Falle die Ehrungen zu, welche sonst Staatsoberhäupter zu beanspruchen haben. Der Sahmsche Entwurf enthielt in Art. 12 Satz 2 in wörtlicher Uebereinstimmung mit dem § 58 der Preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853 die Bestimmung, dass der Präsident des Senats in dringlichen Fällen namens des Senats allein berechtigt und verpflichtet ist, vorläufig Beschluss zu fassen. Diese Stellung des Präsidenten des Senats ist bereits in den Beratungen des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses eingeschränkt worden. Stets ist heute (Art. 36 Satz 2 DV) das Einvernehmen mit dem stellvertretenden Präsidenten bezw. dem dienstältesten Senator, also evtl. auch einem Senator im Nebenamt, erforderlich. Da es sich nicht um die Schaffung verwaltungstechnischer, sondern verfassungsrechtlicher Bürgschaften handelt, ist der sonst zweckmäßige Vorschlag, das Einvernehmen mit dem betreffenden Dezernenten-Senator vorzuschreiben, abgelehnt worden[5]).

Die einzelnen Senatoren sind nicht Gehilfen des Präsidenten, die Staatsleitung ist nicht rein monokratisch

---

[1]) Instruktionen für die Stadtmagistrate vom 25. 5. 1835 (§ 20).

[2]) Oertel „Die Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie", 1914, S. 418.

[3]) Vergl. Loening „Der Entwurf der Danziger Verfassung" a. a. O., S. 443.

[4]) Berichterstatter Loening in der V geb. Vers. vom 28. 7. 1920, Sten. Ber. S. 215; ders. in „Die Freie Stadt Danzig" in „Die Politischen Parteien der Staaten des Erdballes", 2. u. 3. Heft, 1923, S. 5.

[5]) Vergl. Prot. des Unterausschusses für die Vorber. der Verfassung vom 3. 11. 1919, S. 41.

eingerichtet, kein „Ministerium auf Unterordnung".[1]) Es gilt aber auch nicht der Grundsatz der Selbständigkeit der einzelnen Ressorts wie nach Art. 56 Satz 2 RV. Ein diesbezüglicher Antrag der Unabhängigen ist bei der 2. Lesung der Verfassung[2]) abgelehnt worden. Die Danziger Verfassung kennt vielmehr wie die 3 Hansestädte das reine Kollegialsystem, ein „Ministerium auf Gleichordnung".[3])[4]) Sämtliche Senatoren sind zu einem Kollegium, dem Senat, zusammengefaßt. Nach dessen Mehrheitsbeschlüssen ist die Verwaltung der einzelnen Ressorts zu führen (Art. 35, 37 DV). Ihre Leiter, die eine fachwissenschaftliche Bildung nicht unbedingt aufzuweisen brauchen, sind danach in der Regel nur die hauptamtlichen Senatoren[5]); der Präsident des Senats steht dabei der Auswärtigen Abteilung vor. Sie sind daher im Grunde nur die ausführenden Organe der kollegialen Gesamtheit, wie es also auch der Präsident des Senats ist. Deshalb gibt es keine staatsrechtliche Stellvertretung bei Behinderung einzelner Mitglieder; anders beim Rücktritt des gesamten Senats. Hier hat nach Art. 31 DV der zurückgetretene Senat bis zur Wahl eines neuen Senats die Geschäfte weiterzuführen. — Beschlussfähig = handlungsfähig ist der Senat aber auch, wenn die Zahl seiner Mitglieder unter die Hälfte, also unter 11, herabgesunken ist, mithin auch, wenn die nebenamtlichen Senatoren ausgeschieden sind. Im Gegensatz zu Art. 16 DV, der die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gewählten Abgeordneten zur Beschlussfähigkeit des Volkstages verlangt, erfordert diese entsprechende Zahl Art. 37 Abs. 1 Satz 2 DV für den Senat nicht. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 DV ist daher mangels einer verfassungsrechtlichen Vorschrift dahin auszulegen, daß die Beschlussfähigkeit von der Anwesenheit der Hälfte der jeweiligen Mitglieder des Senats abhängig ist[6]). Allerdings ergibt sich aus Art. 41 DV, dass von einem handlungsfähigen Senat jedenfalls dann nicht mehr gesprochen werden kann,

[1]) Hatschek a. a. O. Bd. 1, S. 555.

[2]) Sitzung der V geb. Vers. vom 30. 7. 1920, Sten. Ber. S. 253.

[3]) Hatschek a. a. O., Bd. 1, 555.

[4]) Vergl. Anschütz a. a. O., S. 270.

[5]) Vergl. Loening „Die Rechtsentwicklung in der Freien Stadt Danzig" in Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, 1924, Nr. 7—9, S. 158; ders. „Die Grundzüge der Danziger Verfassung" in „Der Deutsche Staatsbürger", 1924, Heft 5/6, S. 232; Wagner „Verfassungsänderung" in DZ v. 15. 12. 1926.

[6]) So wenigstens das Obergericht in seinem Gutachten vom 12. 4. 1930, teilweise abgedruckt in DNN vom 28. 5. 1930, und ders. Meinung Sahm in 133. Sitzung des VT vom 26. 5. 1930, Sten. Ber. S. 2465; a. M. Lewinsky und Wagner „Danziger Staats- und Völkerrecht", 1927, S. 10 Anm. 1.

wenn nur noch ein Mitglied vorhanden ist. — Der Senat als Ganzes bestimmt die Richtlinien der Politik, wofür er dem Parlament verantwortlich ist (Art. 38 DV). In der Berücksichtigung der Zweiteilung des Senats und der stets bestehenden Koalitionsregierung muß das Regierungsprogramm die Solidarität der Exekutive begründen, die als deren einheitlicher Ausdruck eine wesentliche Voraussetzung der parlamentarischen Regierung ist[1]). — Die den Hanseatischen Verfassungen bekannten Hilfskräfte der Senatoren[2]) sieht die Danziger Verfassung nicht vor. Doch stehen dem Senat eine große Anzahl Beamte zur Seite, die jedoch nicht dem Parlament verantwortlich, sondern nur Gehilfen ihres Ressortsenators sind. Auch sollen dem Senat auf Grund eines noch nicht ergangenen Gesetzes Aemter unterstellt werden, an denen wahlberechtigte Staatsbürger ehrenamtlich als Mitglieder beteiligt werden können (Art. 58 DV).

Die Mitglieder des Senats nehmen eine besondere Stellung ein. Sie sind Beamte im weitesten Sinne des Wortes[3]); auch die parlamentarischen Senatoren[4]). Die Mitglieder des Senats leiten aber gleichzeitig ihre Stellung unmittelbar aus der Verfassung her. Sie sind zwar zivilrechtlich und strafrechtlich verantwortlich, eine Disziplinarhaftung besteht jedoch nicht[5]). Diese würde sich nicht mit ihrer Stellung als diejeniger oberster Organe vertragen. Das Senatsmitglied besitzt keinen dienstlichen Vorgesetzten. Auch der Senat als Kollegium nimmt nicht diese Stellung ein[6]). Das ganze Verfahren und die ganze disziplinarrechtliche Ordnungsstrafgewalt setzen aber ein Untergebenenverhältnis gegenüber einem dienstlichen Vorgesetzten voraus. Für das Fehlen der Disziplinarhaftung hat die Danziger Verfassung Ersatz geschaffen:

Der Volkstag hat das Recht, den Senat und einzelne Mitglieder zur Verantwortung zu ziehen. Dies kann durch parlamentarische oder gerichtliche Mittel geschehen:

---

[1]) Vergl. Hatschek a. a. O., Bd. 1, S. 674.

[2]) In Bremen (§ 50 Brem. V) und Lübeck (Art. 16 Lüb. V) Senatssyndiker, in Hamburg (Art. 50 Hamb. V) Staatsräte genannt.

[3]) So auch Loening „Verfassungs- und Verwaltungsorganisation in Lübeck, Bremen und Hamburg", S. 15.

[4]) Wir können zu dieser Frage nur auf Norheim „Die Rechtsstellung des parlamentarischen Ministers" im Beamtenjahrbuch, 1927, S. 71 ff. verweisen.

[5]) Vergl. Abgeordn. Rahn in der 71. Sitzung des Volkstages vom 14. 1. 1925, Sten. Ber. S. 1105.

[6]) Vergl. Norheim a. a. O., S. 74 und S. 142.

Als „ordentliches parlamentarisches Mittel", um mit der Bayerischen Verfassung (§ 54) zu reden, ist die Rechenschaftsforderung gegeben. Die Senatsmitglieder haben, wie wir gesehen haben, die Pflicht, jederzeit im Volkstag Rede und Antwort zu stehen. Durch die „kleine Anfrage" (§§ 35 ff. VTGO) und die „große Anfrage" (Interpellationen, §§ 37 ff VTGO) hat das Parlament das Auskunftsrecht. Auch kann nach unseren obigen Ausführungen der Volkstag Untersuchungsausschüsse einsetzen.

Das „außerordentliche parlamentarische Mittel" (§ 55 Abs. 1 Bayerische Verfassung), die „Sanktion der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit" nach Hatschek[1]), hat der Volkstag jedoch nur bei den nebenamtlichen Senatoren. Denn nur deren Amtsführung ist von Parlamentsgnaden abhängig (Art. 29 Abs. 1, 1. Halbsatz DV). Da diese aber den hauptamtlichen Senatoren zahlenmäßig überlegen sind, ist dem jeweiligen Volkstag ein Einfluß in der Regierung gesichert. Daß die nebenamtlichen Senatoren das Vertrauen des Volkstages haben, wird solange vermutet, als nicht das Gegenteil erwiesen ist.[2]) Gegenstand eines Mißtrauensvotums kann jede Handlung oder Unterlassung eines parlamentarischen Senators sein. Die Danziger Verfassung kennt dabei zur Entziehung des Vertrauens nach der Einteilung Hatscheks[3]) im Gegensatz zum englischen System das französische. Ein genauer und ausdrücklich formulierter Antrag, von mindestens $^1/_5$ der Parlamentsmitglieder unterzeichnet, ist erforderlich (vergl. Art. 29 Abs. 2 DV, §§ 33, 49 Abs. 4 VTGO). Auf Grund einer konkludenten Willensäußerung des Volkstages, wie es das englische System zuläßt, braucht ein Senator nicht aus seinem Amte zu scheiden. Das Mißtrauensvotum kann sich auf einzelne Mitglieder oder auf den gesamten nebenamtlichen Senat beziehen. In letzterem Falle muß dann der gesamte nebenamtliche Senat zurücktreten, obwohl der gemißbilligte Beschluß des Senats vielleicht garnicht die Zustimmung aller nebenamtlicher Senatoren oder auch nur ihrer Mehrheit gefunden hat. — Der zweite Halbsatz des Art. 29 Abs. 1 DV, nach dem die nebenamtlichen Senatoren dem Volkstage für ihre Amtshandlungen verantwortlich sind, ist überflüssig, ja mißverständlich. Beschränkt parlamentarisch verantwortlich ist, wie wir gesehen haben, der gesamte Senat, unbeschränkt

---

[1]) a. a. O., Bd. 1, S. 639.
[2]) Vergl. Anschütz a. a. O., S. 277.
[3]) a. a. O. Bd. 1, S. 671.

der nebenamtliche, was sich bereits aus Art. 29 Abs. 1 erster Halbsatz und Abs. 2 DV ergibt.

Das „gerichtliche Mittel" der Geltendmachung der Senatorenverantwortlichkeit ist die Anklage wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes vor dem Obersten Gericht der Freien Stadt Danzig (Art. 32 DV), deren nähere Ausführung noch gesetzlicher Regelung harrt.[1]) Der Antrag auf Erhebung der Anklage muss zwar von mindestens ¼ der Mitglieder des Volkstages unterzeichnet sein. Die Beschlussfassung darüber bedarf aber keiner erhöhten Mehrheit. In Ausübung des Amtes muss die schuldhafte Handlung begangen sein, was aus der Anklage gegen ein „Mitglied" des Senates zu schliessen ist.[2]) Wie nach Art. 59 RV[3]) ist es zweifelhaft, ob das Verfahren nur eingeleitet werden kann gegen Senatoren, die sich noch im Amte befinden. Die Frage dürfte zu bejahen sein, da die Danziger Verfassung die nicht verständliche Bestimmung des Entwurfs vom 10. 4. 1920 (Art. 31), dass ein ehemaliger Senator angeklagt werden kann, nicht kennt.[4])

Bei den Verfassungsberatungen gingen Bestrebungen dahin, alle Senatoren zu besolden.[5]) Die Verfassung billigt aber nur den hauptamtlichen Senatoren Gehalt zu, den nebenamtlichen nur eine Aufwandsentschädigung (Art. 33 DV). Nicht mit Unrecht bei der heutigen Entwickelung, bei der meist nur die hauptamtlichen Senatoren einem Verwaltungszweig vorstehen. Die noch im Entwurf des Verfassungsausschusses (Art. 32) enthaltene Bestimmung, dass die Mitglieder des Senats nur während ihrer Amtsführung Gehalt erhalten, fehlt in der Verfassung. So ist der Zweifel beseitigt, ob Senatoren, die wegen Krankheit oder sonstiger Abwesenheit ihr Amt zeitweilig nicht versehen können, etwas erhalten dürfen.[6])[7]). — Das Amt eines hauptamt-

---

[1]) Von den Hansestädten kennt nur Hamburg die Senatoren-Anklage vor dem Staatsgerichtshof unter erschwerenden Umständen (Art. 49 Hamb. V).

[2]) Vergl. auch Finger a. a. O., S. 69.

[3]) Finger a. a. O., S. 70, Anschütz a. a. O., S. 289, Giese „Die Reichsverfassung", 1926, S. 186.

[4]) Loening „Der Entwurf der Danziger Verfassung" im Preussischen Verwaltungsblatt, 1920, Nr. 39, S. 443.

[5]) Vergl. Art. 32 des Entwurfs vom 10. 4. 1920.

[6]) Vergl. Loening in der V geb. Vers. v. 29. 7. 1920, Sten. Ber. S. 245.

[7]) Die nach Art. 33 DV vorgesehene Regelung ist erfolgt: a) für die hauptamtlichen Senatoren im Gesatz betr. die Senatorengehälter vom 6. 4. 1921 (Ges. Bl. S. 29), Gesetz über das Diensteinkommen der

lichen Senators ist also ein besoldetes öffentliches Amt. Daher ist ihm nach Art. 34 Abs. 1 DV die Ausübung eines zweiten öffentlichen Amtes verboten. Eine sonstige berufliche Tätigkeit darf aber im Gegensatz zu den Entwürfen mit Genehmigung des Senats erfolgen. Diese Genehmigung ist auch bei der Bekleidung eines öffentlichen Amtes durch einen parlamentarischen Senator vorgeschrieben, um die Möglichkeit, dass er Untergebener eines anderen Senators sein könne, zu vermeiden[1]). Und auch die Zugehörigkeit eines Senators zu dem Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft, die übrigens ihren Sitz auch im Ausland haben darf,[2]) bedarf der Zustimmung des Senats (Art. 34 Abs. 2 DV). Unbeschränkt ist also die Zugehörigkeit als Vorstandsmitglied, es sei denn, dass diese bei einem hauptamtlichen Senator eine Berufstätigkeit darstellt.

Der Senat ist wie in den Hansestädten oberste Landesbehörde (Art. 39 DV), die auch die Freie Stadt nach aussen zu vertreten hat (Art. 41 DV). Die in den Art. 39 ff. DV angeführten Rechte und Pflichten des Senats bedürfen an dieser Stelle keiner besonderen Darlegung. Sie sind teils Ausflüsse der Exekutive, teils Befugnisse, die das Volk als Träger der Staatsgewalt dem Senat als der mit ihrer Ausübung am zweckmässigsten zu betrauenden Stelle übertragen hat. Ueber die Mitwirkung des Senats an der Rechtssetzung wird später gesprochen werden. — Keinesfalls darf man dem Senat die Stellung einer zweiten Kammer geben.[3]) Das kann bereits aus seiner oben angeführten Abhängigkeit vom Volkstage und daraus gefolgert werden, dass er eben nach dem Verfassungstext „oberste Landesbehörde" ist, die nie ein Oberhaus sein kann.

---

unmittelbaren Staatsbeamten vom 21. 11. 1924 (Ges. Bl. S. 68 u. 515) und den Bestimmungen über das Ruhegehalt der hauptamtlichen Senatoren aus dem Beamtenruhestandsgesetz vom 23. 2. 1926 (Ges. Bl. S. 39), b) für die nebenamtlichen Senatoren im Gesetz über die Aufwandsentschädigung der Volkstagsabgeordneten und nebenamtlichen Senatoren vom 2. 2. 1923 (Ges. Bl. S. 171), vom 19. 7. 1924 (Ges. Bl. S. 287), vom 19. 2. 1926 (Ges. Bl. S. 39) und vom 15. 12. 1928 (Ges. Bl. S. 419).

[1]) Vergl. Berichterstatter Loening in der V geb. Vers. vom 28. 7. 1920, Sten. Ber. S. 215.

[2]) Vergl. Sten. Ber. der V geb. Vers. vom 29. 7. 1920, S. 247.

[3]) Wagner „Verfassungsänderung" in DZ vom 15. 12. 1926 sieht sie in ihm.

4. Die Berufsvertretung.

Umstritten war die Verankerung der Berufsvertretung (Art. 46 DV) als Rechtssetzungsfaktor in der Verfassung[1]). Die Sozialdemokraten sahen in ihr nur eine abzulehnende zweite Kammer, was sie auch trotz aller Beschränkung der Befugnisse ist[2]). Bis heute ist das Gesetz, das die Berufsvertretung schaffen soll, noch nicht entstanden.

Die Berufsvertretung hat nach der Danziger Verfassung nur ein schwaches Mitwirkungsrecht an der Rechtssetzung[3]).

5. Der Finanzrat.

Ein weiterer Danziger Rechtssetzungsfaktor ist der Finanzrat (Art. 56 DV), der sein Vorbild in dem Entwurf der Preussischen Verfassung hat[4]) und erst in dem Entwurf des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Versammlung (Art. 48) enthalten war. Ein dem Finanzrat ähnliches Organ kennt die Verfassung Bremens, die in § 62 die Finanzdeputation geschaffen hat.

Ueber die Zusammensetzung des Finanzrates sagt die Verfassung nichts. Die hierüber erlassenen Gesetze vom 9. 2. 1923[5]), 4. 10. 1924[6]) und 28. 11. 1928[7]) legen Wert auf seine von allen anderen Organen unabhängige Stellung. Weder dem Senat, noch dem Volkstag, noch der Stadtbürgerschaft darf eins seiner bisher elf, jetzt fünfzehn, mindestens 35 Jahre alten Mitglieder angehören. Bis zum 31. 12. 1928 waren in dem Finanzrat 3 ständige Mitglieder kraft amtlicher Stellung, darunter zweckmässig der Leiter der unabhängigen Rechnungsstelle (Art. 55 DV). Die übrigen 8 Mitglieder wurden von Stadt- und Landorganen gewählt (§ 3 des Gesetzes vom 9. 2. 1923). Das Gesetz vom 28. 11. 1928 hat eine völlig andere Zusammensetzung des Finanzrates gebracht und damit den schädlichen parteipolitischen Einflüssen den Weg geebnet. Mit der gehei-

---

[1]) Vergl. §§ 79 ff. Brem. V, Art. 66 Hamb. V.

[2]) Loening bei der 2. Lesung des V-Entwurfs, Sten. Ber. vom 27. 7. 1920, S. 187.

[3]) Vergl. Loening „Die Freie Stadt Danzig" im Handbuch der Politik, Bd. 5, S. 306.

[4]) Berichterst. Loening in der V geb. Vers. vom 30. 7. 1920, Sten. Ber. S. 257.

[5]) Ges. Bl. S. 291.

[6]) Ges. Bl. S. 458.

[7]) Ges. Bl. S. 414.

men Wahl ist gebrochen worden. Die Wahl erfolgt statt auf 6 nur auf 4 Jahre. Mitglied kraft amtlicher Stellung ist lediglich das erste Vorstandsmitglied der Bank von Danzig. In an sich richtiger Erkenntnis, dass finanzpolitische Angelegenheiten des Staates die Berufsstände am ehesten angehen, werden von den übrigen 14 Mitgliedern drei von der Handelskammer, eins von der Handwerkskammer, eins von der Anwaltskammer, zwei von der Landwirtschaftskammer, sieben von der Kammer der Arbeit (nämlich aus den Kreisen der Angestellten drei, und vier aus denen der Arbeiterschaft) gewählt. Da letztere beiden Kammern noch nicht bestehen, werden ihre neun zu wählenden Mitglieder vom Senat auf Vorschlag der bestehenden Organisationen ernannt. Sämtlichen Berufen wird man durch diese Zusammensetzung nicht gerecht. — Dass nur Personen gewählt werden sollen, die in Finanz- oder Steuerangelegenheiten eine besondere Kenntnis haben, besagt § 4 des Gesetzes vom 9. 2. 1923.

Der Finanzrat untersteht nicht etwa dem Senat. Dieser muss nur von jeder Sitzung benachrichtigt werden. Er hat das Recht, Vertreter zu den Sitzungen zu entsenden und hier jederzeit gehört zu werden (§ 13 des Gesetzes vom 9. 2. 1923, § 6 FRGO vom 11. 9. 1923). Die Vertretung des Finanzrats nach aussen erfolgt durch den Vorsitzenden (§ 14 des Gesetzes vom 9. 2. 1923, § 9 FRGO), der vom Finanzrat gewählt wird (§ 10 des Gesetzes vom 9. 2. 1923). Die büromässige Arbeit der Geschäfte geschieht beim Senat (§ 16 des Gesetzes vom 9. 2. 1923). Den Geschäftsgang hat der Finanzrat gemäss § 15 des Gesetzes vom 9. 2. 1923 durch seine Geschäftsordnung vom 11. 9. 1923 geregelt. Der Finanzrat ist hiernach nicht ein kontinuierliches Organ, sondern er versammelt sich nur so oft es die Geschäfte erfordern (§ 2 FRGO). Seine Beschlüsse fasst er nach Stimmenmehrheit (§ 11 des Gesetzes vom 9. 2. 1923, § 7 FRGO).

Neben den in Art. 56 DV angegebenen Funktionen, von denen die der Mitwirkung an der Rechtssetzung weiter unten behandelt wird, hat der Finanzrat gemäß § 9 des Gesetzes vom 9. 2. 1923 auf Ersuchen des Senats in allen die Staatsfinanzen betreffenden Angelegenheiten sein Gutachten abzugeben und kann in allen die Staatsfinanzen berührenden Fragen selbst mit Anregungen an die Exekutive herantreten. Durch Gesetz können ihm auch noch andere das Finanzwesen betreffende Aufgaben übertragen werden (§ 9 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. 2. 1923).

II. Hauptteil.

Wie wird Recht gesetzt?

A. Inneres Verfassungsrecht. (Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht.)

1. Die Rechtsnorm in Gestalt eines formellen Gesetzes.

Unter Gesetz im formellen Sinne ist nach Lammers[1]) „jede von den gesetzgebenden Organen des Staates auf dem verfassungsmässig vorgeschriebenen Wege und in der verfassungsmässig gebotenen Form erlassene Anordnung" zu verstehen, während die Verordnung ein Akt der Exekutive ist. — Rechtsnormen, d. h. hier Normen, welche die Freiheit oder das Eigentum der Untertanen betreffen, können in ein formelles Gesetz gekleidet sein wie auch als Verordnungen (Rechtsverordnungen) vorkommen. Erforderlich ist ein formelles Gesetz jedoch auch in Danzig stets:[2]) 1. zum Erlass neuer Rechtsnormen. Ausgenommen sind die Rechtsnormen, die auf Grund einer formell-gesetzlichen Delegation auf einem anderen Wege als dem des formellen Gesetzes, insbesondere dem der Rechtsverordnung, erlassen werden dürfen[3]); 2. zur Aufhebung, Abänderung oder gesetzkräftiger Auslegung aller formellen Gesetze einschliesslich der Verfassung. Das ergibt sich aus der den formellen Gesetzen innewohnenden formellen Gesetzeskraft. Nur auf dem Wege, auf dem sie entstanden sind, kann auf sie, wie genannt, eingewirkt werden;[4]) sofern nicht im Einzelfalle etwas anderes bestimmt ist; 3. zur Regelung aller Angelegenheiten, die die Verfassung oder ein einfaches formelles Gesetz dem Wege der Gesetzgebung ausdrücklich überwiesen hat.

Wir behandeln zunächst die Rechtssetzung in Gestalt eines formellen Gesetzes. Das Gesetzgebungsverfahren regelt der 4. Abschnitt der Danziger Verfassung. Es stellt sich in Danzig als ein verwickeltes System der den gesetzgebenden Faktoren zustehenden Rechte und Pflichten dar.

---

[1]) Gesetz und Gesetzgebung im Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Band 2, 1927, S. 858.

[2]) vergl. Meyer-Anschütz a. a. O., S. 658; Anschütz a. a. O., S. 314.

[3]) Siehe unten S. 68.

[4]) vergl. Schoen „Die formellen Gesetze" im Handbuch der Politik, Bd. 1, S. 241.

Nach Laband können auch hier 3 Stadien oder Stufen bei dem Zustandekommen eines Gesetzes unterschieden werden: die Initiative, die Feststellung des Gesetzesinhaltes, der Gesetzesbefehl, die Ausfertigung und die Verkündung. Es ist müssig, diesem oder jenem der einzelnen Stadien des Gesetzgebungsprozesses eine besondere Wichtigkeit zuzuschreiben. Denn alle Voraussetzungen müssen zur Schaffung eines formellen Gesetzes vorliegen. Dabei hat die Danziger Verfassung das Gesetzgebungsverfahren nicht vollständig geregelt, sondern vieles der Gesetzgebung überlassen. Und auch die von jedem Volkstag neu zu beschliessende Geschäftsordnung sagt manches über den Gesetzgebungsprozess.

Die Danziger Verfassung kennt hinsichtlich ihres Zustandekommens 3 Arten von formellen Gesetzen: das einfache Gesetz, das Finanzgesetz und das verfassungsändernde Gesetz. Es sei zunächst die erste Art ausführlich behandelt.

AA. Das einfache Gesetz.

a) Die Initiative.

Allgemeines.

„Das Initiativrecht bedeutet" nach Hatschek[1]) „bei der Gesetzgebung jene öffentliche Machtbefugnis, welche den Gesetzgebungsapparat in Bewegung setzt". Der vom Senat, Berufsvertretung, Volk oder einer Anzahl Abgeordneten gestellte Antrag hat das Tätigwerden des Gesetzgebungsapparates zur zwingenden Folge. Die Danziger Verfassung gebraucht das Wort „Initiative" nicht. Art. 46 Abs. 1 DV spricht vom „Einbringen einer Gesetzesvorlage", was mit Initiative nicht gleichbedeutend ist[2]). Denn sonst könnte von einer Initiative des Volkes, dessen ausgearbeiteter Gesetzentwurf durch Vermittelung des Senates dem Volkstage unterbreitet wird, nicht gesprochen werden. Der Gesetzesvorschlag ist der weitergehende Begriff, das Einbringen des Entwurfes nur sein letzter Akt. Dabei kennt auch die Danziger Verfassung den von Hatschek[3]) gemachten Unterschied zwischen äusserer und

---

[1]) „Deutsches und Preussisches Staatsrecht", Bd. 2, 1923, S. 20.

[2]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung", Archiv des öffentl. Rechts, 39. Bd., 1920, S. 474; Karl „Der Weg der Gesetzgebung nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919", S. 6.

[3]) a. a. O., Bd. 2, S. 21.

innerer Initiative. Senat, Berufsvertretung und Volk können im Verhältnis zum Parlament verlangen, daß es sich mit ihrem Gesetzesvorschlag beschäftigt. Während das innere Initiativrecht den einzelnen Abgeordneten die Befugnis gibt, das gesamte Parlament, dem sie selbst auch angehören, zum Tätigwerden zu verpflichten. Daß der Volkstag die äußere Initiative nicht kennt, ist ein Beweis, dass er einer anderen gleichberechtigten gesetzgebenden Körperschaft nicht gegenübersteht, der Senat als diese also nicht anzusehen ist.

aa) Die äußere Initiative.

α) Das Initiativrecht des Senats.

Der Senat als oberste Landesbehörde mit dem ihm zur Seite stehenden Beamtenapparat bietet am ehesten Gewähr für eine gut durchgearbeitete Gesetzesvorlage. Die Anregung und die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes mag bei einem Senator liegen, in dessen Dezernat der Entwurf fällt, oder mag auch von anderer Seite erfolgen[1]). Rechtlich ist dieses bedeutungslos. Denn als Kollegium unter dem Vorsitz des Senatspräsidenten beschließt der Senat über den Inhalt des Gesetzentwurfes. Die Stimmenmehrheit gibt den Ausschlag. Und als Kollegium beschließt er die Vorlage vor dem Volkstage. Dieser Gesetzentwurf ist dann von dem Senat mit dem Antrage, darüber Beschluss zu fassen, bei dem Volkstage einzubringen. Dabei muß es sich wie bei allen anderen Initiativanträgen um einen genau formulierten Gesetzestext handeln, der Art. 46 Abs. 1 DV spricht von einer Gesetzesvorlage. Der Entwurf trägt die nach Art. 41 DV erforderlichen beiden Unterschriften des Präsidenten des Senats oder seines Stellvertreters und die eines Senators. Vertreten wird die Vorlage im Plenum von einem Beauftragten des Senats.

β) Das Initiativrecht der Berufsvertretung.

Mangels bestehender gesetzlicher Bestimmungen läßt sich vorläufig über das in Art. 46 Abs. 1 DV festgelegte Recht der Berufsvertretung, Gesetzesvorlagen im Volkstag selbständig einzubringen, nichts sagen. Das Recht, ihre Gesetzesvorlage

---

[1]) Nach Art. 91 Abs. 2 DV sind zu den Vorarbeiten für Gesetze über Beamtenrecht und -besoldung die bestehenden Beamtenvertretungen heranzuziehen. Und nach Art. 102 Abs. 1 DV wird das Gesetz, das das gesamte Schulwesen regeln soll, unter Mitwirkung der bestehenden Vertretungen der Lehrerschaft vorbereitet.

im Volkstage zu vertreten, wird ihr zugebilligt werden müssen[1]).

Art. 46 Abs. 2 DV sagt, daß Gesetzesvorlagen wirtschaftspolitischer oder sozialpolitischer Art der Berufsvertretung zur Begutachtung vorzulegen sind. Damit räumt ihr die Verfassung eine weitere vorbereitende Tätigkeit ein, die wesentlich von der des Reichswirtschaftsrates abweicht[2]). Nicht nur von grundlegender Bedeutung müssen genannte Entwürfe sein. Fraglich ist allerdings, was unter „Gesetzesvorlagen wirtschaftspolitischer oder sozialpolitischer Art" zu verstehen ist. Soll hier schon ein Entwurf mit einer einzigen dieser Bestimmung unter die Begutachtung oder gegebenenfalls nur jede Bestimmung allein unter sie fallen? Schließlich kann fast jede Vorlage als unter Art. 46 Abs. 2 DV gehörend angesehen werden. Es ist nicht gesagt, wer darüber die Entscheidung zu fällen und wer diese Gesetzesvorlagen der Berufsvertretung vorzulegen hat. Vielleicht wird es der Senat sein, der möglicherweise analog der Reichsregierung in Art. 165 Abs. 4 RV[3]) unter seiner Verantwortlichkeit nach eigenem pflichtgetreuen Ermessen zu verfahren hat. Entscheidet betreffende Stelle, daß hier eine Gesetzesvorlage der Art des Art. 46 Abs. 2 DV vorliegt, dann muß der Entwurf auch der Berufsvertretung vorgelegt werden. Die Sollvorschrift der Reichsverfassung ist der Danziger Verfassung unbekannt. Das Parlament in Danzig könnte also die Beratung mangels einer staatsrechtlichen Voraussetzung ablehnen, andernfalls wäre das betreffende Gesetz nicht verbindlich, weil es nicht verfassungsmässig zustandegekommen ist[4]). Nicht verständlich ist die Ansicht Loenings[5]), der die Vorlagepflicht nur auf die Gesetzentwürfe des Senats beschränken will. Das würde nicht einmal eine Parallele zu Art. 165 Abs. 4 RV sein, der sich nicht nur auf Entwürfe der Reichsregierung, sondern auch auf die von ihr vorzulegenden Entwürfe des Reichsrates und des

---

[1]) Berichterstatter Loening bei der 2. Lesung des Verfassungsentwurfs, Sten. Ber. v. 27. 7. 1920, S. 187.

[2]) Berichterstatter Loening bei der 2. Lesung des Verfassungsentwurfs, Sten. Ber. v. 27. 7. 1920, S. 187.

[3]) Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 25.

[4]) So auch Stier-Somlo zu Art. 40 Abs. 2 Preußische Verfassung in „Die verfassungsmäßigen Rechte des Preußischen Staatsrates und die Folgen ihrer Nichteinhaltung" im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 42, 1. Heft, S. 164.

[5]) „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, S. 455.

Volkes bezieht[1]). — Aus nichts geht hervor, dass das Gutachten der Berufsvertretung schon vor Einbringung des Gesetzesvorschlages bei dem Volkstage verlangt sein, geschweige denn vorliegen muss. Dabei darf von der kommenden Gesetzgebung angenommen werden, dass sie der Berufsvertretung das Recht zubilligt, ihr Gutachten auch im Parlament zu vertreten.

γ) Das Initiativrecht des Volkes.

Nur Bremen hat von den Verfassungen der Hansestädte in Ansehung, daß das Volk Träger der Staatsgewalt ist, das Volksbegehren und den Volksentscheid an die Spitze der Verfassung behandelt. Lübeck kennt die Volksinitiative nicht. Danzig hat sich in Art. 47 DV wieder eng an die Reichsverfassung angeschlossen und dabei nur wenig den Mängeln, die diese Bestimmungen über die Initiative des Volkes enthalten, abgeholfen. Der Sahmsche Entwurf kannte die unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Rechtssetzung in Form des Referendum im weiteren Sinne überhaupt nicht. Und noch im Verfassungsausschuß der Verfassunggebenden Versammlung ist die dem heutigen Art. 47 DV ähnliche Bestimmung des Entwurfes vom 10. 4. 1920 über das Volksbegehren gestrichen worden.

Das Zulassungs- und Eintragungsverfahren regeln die §§ 3 ff. des Gesetzes über den Volksentscheid vom 6. 3. 1923[2]) und die Ausführungsverordnung hierzu (Abstimmungsordnung) vom 5. 10. 1923[3]), die den Bestimmungen des deutschen Gesetzes über den Volksentscheid vom 27. 6. 1921 und der Reichsstimmordnung vom 14. 3. 1924 nachgebildet worden sind. Eine Eingehung hierauf ersparen wir uns deshalb. Der Senat hat nach § 6 des Gesetzes vom 6. 3. 1921 zu prüfen, ob die Voraussetzungen vorliegen. Er entscheidet über den Antrag auf Zulassung. Zu bemerken ist hierbei, daß der Zulassungsantrag nach § 4 des Gesetzes vom 6. 3. 1923 stets von mindestens zweitausend Stimmberechtigten unterzeichnet sein muß. Eine Möglichkeit hiervon abzugehen, wie sie § 27 Abs. 2 des Reichsgesetzes vom 6. 3. 1923 anführt, kennt das Danziger Gesetz nicht. Gibt der Senat dem Zulassungsantrage

---

[1]) Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung" im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 39, S. 486; Hatschek a. a. O. Bd. 2, S. 25.

[2]) Ges. Bl. S. 335 und Abänderungsgesetz vom 19. 10. 1928 (Ges. Bl. S. 213).

[3]) Ges. Bl. S. 1020.

statt, so veröffentlicht er ihn in der zugelassenen Form im Staatsanzeiger und setzt dabei Beginn und Ende der Eintragungsfrist fest (§ 7 des Gesetzes über den Volksentscheid). Hat mindestens ein Zehntel der Stimmberechtigten gültige Unterschriften dafür abgegeben, daß der ausgearbeitete Gesetzentwurf dem Volkstage unterbreitet werde (die staatsrechtlich bedeutsame Initiative[1])), so muss der Senat unverzüglich nach dem Begehren handeln (Art. 47 Satz 2 DV, § 19 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. 3. 1923). Seine eigene, wie immer durch Mehrheitsbeschluß gefaßte, Stellungnahme hat der Senat dem Parlamente darzulegen. Und nur, wenn der Volkstag den Entwurf nicht unverändert angenommen hat, hat der Senat den Volksentscheid herbeizuführen. Das Referendum ist also, wie es nach dem 1. Satz des Art. 44 DV den Anschein hat, nicht das Primäre. Das Volk hat nur bei einem Nichtzustandekommen des von ihm gewünschten Gesetzes bezw. bei der Abänderung seiner Vorlage zu entscheiden.

Bereits der Sozialdemokratische Gegenentwurf hat im Art. 44 Abs. 1 die Volksinitiative ausgeschlossen über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen. Die Danziger Verfassung hat diese Bestimmung, wie sie die Reichsverfassung und von den Hansestädten Bremen (§ 4 Abs. 2 Brem.V) und Hamburg (Art. 58 Abs. 3 Hamb. V) auch kennt, übernommen. Unmittelbar geht dies freilich aus keiner der Verfassungen hervor. Nach dem Wortlaute des Art. 48 Abs. 1 DV wäre ein Begehren des Volkes über die angeführten Finanzgesetze, wenn auch ohne etwaiges Referendum, möglich. Dem Willen des Gesetzgebers ist es aber widersprechend[2]). Auch kann unsere Annahme aus der Stellung im System der Verfassung gefolgert werden. Art. 48 Abs. 1 DV folgt unmittelbar auf die Bestimmung des Art. 47 DV, worin dem Volksbegehren das Korrelat des Volksentscheides an sich folgen muß[3]). Verhindert schon die Be-

---

[1]) Finger a. a. O., S. 353.

[2]) Vergl. hierzu Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung" im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 39, S. 494; Stier-Somlo a. a. O., S. 534, Giese a. a. O., S. 218.

[3]) So auch von Schöppenthau „Der Weg der Gesetzgebung in der Freien Stadt Danzig", S. 21/22. Richtig ist, was von Schöppenthau sagt, daß man Art. 48 Abs. 1 DV in Verbindung mit Art. 43 DV lesen muß. Daraus folgt aber noch nicht, daß der Senat, wenn er sich nicht für die Verkündung des Gesetzes entscheidet, das Volk nicht anzurufen braucht, dann das Gesetz einfach nicht zustandekommt.

stimmung des Art. 47 Satz 1 DV, nach der von den Initianten ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden muß (sogen. formulierte Initiative), allgemein die Abstimmung über ein Schlagwort, über eine bloße Idee, so hat die Verfassunggebende Versammlung mit Recht die unmittelbaren Wünschen des Volkes, das in seiner Masse trotz aller von gewissen Seiten versuchten Aufklärungen nie etwas von Staatspolitik verstehen wird, über den Lebensnerv des Staates, die Finanzen, überhaupt ausgeschlossen. Nur zu leicht würde hier sonst die Rücksicht auf das Staatswohl dem Egoismus nachstehen.

— — —

Bis zur Erteilung der Sanktion steht den Initianten die freie Verfügung über die eingebrachten Vorlagen zu. Daher können diese bis zu dem Augenblicke der Schlußabstimmung im Volkstage von der Regierung und der Berufsvertretung zurückgezogen werden[1]), das Volksbegehren nur bis zum Ablaufe der Eintragungsfrist durch Erklärung von mehr als der Hälfte der Unterzeichner des Antrages (§ 8 des Gesetzes über den Volksentscheid). Daher ist auch eine Abänderung und Ergänzung der Gesetzesvorschläge möglich[2]). Diese erfolgt hinsichtlich der Initiativanträge des Senats und der Berufsvertretung lediglich durch Einbringung eines sogen. Nachtragentwurfes beim Volkstage, der wie der ursprüngliche behandelt werden muß. Bei dem Volksbegehren ist gemäß § 8 des Gesetzes über den Volksentscheid eine Abänderung nur bis zur Veröffentlichung des Zulassungsantrages durch Erklärung gegenüber dem Senat statthaft[3]). — Während der Beratungen des ursprünglichen Entwurfes im Volkstag oder seinen Kommissionen können Ergänzungs- oder Abänderungsanträge von den Initianten nicht gestellt werden. Den Abgeordneten können nur Anregungen gegeben werden, die von diesen nach den §§ 31 ff. VTGO aufgenommen werden. — Die Frage„ ob eine gescheiterte Gesetzesvorlage erneut dem Volkstage nur nach einer bestimmten Frist eingebracht werden

---

[1]) Vergl. Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 26; Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV", a. a. O., S. 497; Stenig „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Verfassung im Reich und in den Deutschen Ländern", S. 52; von Schöppenthau a. a. O., S. 24.

[2]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 497; Karl „Der Weg der Gesetzgebung nach der Verfassung des Deutschen Reichs", S. 50.

[3]) Vergl. auch § 6 der Abstimmungsordnung für den Volksentscheid.

darf, ist in der Danziger Verfassung nicht geregelt. Nur § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Volksentscheid bestimmt, daß in diesem Falle ein Volksbegehren nicht vor Ablauf eines Jahres wiederholt werden darf. Wir folgern daher, daß im übrigen kein Rechtssetzungsfaktor an einer jederzeitigen Wiederholung der Ausübung des Initiativrechtes gehindert ist[1]).

bb) Die innere Initiative.

Wie schon oben dargelegt, hat der Volkstag das Recht der inneren Initiative. Wohl kann er vom Senat die Vorlegung eines Gesetzentwurfes verlangen. Doch ist dies keine Initiative im Rechtssinne[2]). Der Volkstag vermag nicht in corpore das Recht auszuüben, da es kein Rechtssetzungsorgan gibt, demgegenüber er es geltend machen könnte, sondern er bringt „aus seiner Mitte" (Art. 46 Abs. 1 DV) die Gesetzesvorlage ein. Die Voraussetzungen hierfür regelt die Geschäftsordnung des Volkstages. Nicht jeder Abgeordnete kann, wie es die Verfassung vermuten läßt, Gesetzesanträge stellen. Gemäß § 30 Abs. 1 VTGO hat nur jede Fraktion (mindestens 7 Abgeordnete, § 13 Abs. 1 VTGO) oder haben mindestens 7 Abgeordnete das Recht, einen Urantrag zu unterzeichnen. Eine Prüfung der Echtheit der Unterschriften findet nicht statt. Hatschek[3]) unterscheidet 2 Formen der Initiative des Parlamentes. Die französische Form, nach der das Haus erst beschließen muß, ob es den Initiativantrag in Beratung ziehen will. Während die englische Form nach der Geschäftsordnung des Volkstages gilt: Hat der Gesetzesantrag die obige Unterstützung, ist auch über ihn zu beraten. — Alle diese Vorlagen müssen gedruckt verteilt, dem Senat übersandt sein (§ 19 VTGO) und auf der Tagesordnung stehen (§ 48 VTGO). Nur ausnahmsweise kann hiervon abgesehen werden (§ 30 Abs. 4 VTGO). Ein Antragsteller darf den Gesetzesvorschlag vor Beginn der Beratung begründen und nach Schluss der Besprechung das Schlusswort halten (§ 30 Abs. 2 VTGO).

Eine wertvolle Unterstützung der Initianten ist das auch nach der Geschäftsordnung des Volkstages geltende Amen-

---

[1]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 524.

[2]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 478; Karl a. a. O., S. 10.

[3]) a. a. O., Bd. 2, S. 28.

dementrecht oder das Recht, Anträge zur Sache zu stellen[1]). Mit diesem Recht, das nach § 31 Abs. 1 VTGO die Möglichkeit gibt, Aenderungsanträge wie Anträge auf Annahme von Entschließungen (Resolutionen) zu stellen, kann der Initiant seinen Gesetzesvorschlag noch nach der Einbringung derart verbessern oder durch andere Abgeordnete verbessern lassen, daß dieser nach der Verbesserung doch noch die erforderliche Stimmenzahl auf sich vereint, die er sonst nicht erhalten hätte. Um der Gefahr zu begegnen, dass Initiativanträge in Form von Abänderungsanträgen oder Anträgen auf Annahme von Entschließungen nicht den Weg der Gesetzesberatung zurücklegen oder daß das Amendementrecht zu einem Mittel der Obstruktion von der Gegenseite verwandt wird, hat die Geschäftsordnung in § 31 Vorbeugungsmaßnahmen getroffen. Der terminus a quo Abänderungsanträge eingebracht werden können, ist erst nach der ersten Beratung (§ 31 Abs. 5 VTGO). Der terminus ad quem für die Amendements ist erst der Schluß der Besprechung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen (§ 31 Abs. 1 VTGO). Neben der Formalität der Befristung besteht die der Schriftlichkeit (§ 31 Abs. 1 VTGO): Mindestens 7 Abgeordnete müssen in der Regel die Anträge unterstützen (§ 31 Abs. 2 VTGO). Auf das Schlußwort hat der Antragsteller keinen Anspruch (§ 31 Abs. 3 VTGO). Nicht genügend scharf ist in § 31 Abs. 1 VTGO hervorgehoben, daß die Anträge zur Sache stets in einem wesentlichen Zusammenhang mit der Hauptsache stehen müssen. Denn gerade durch die Eigenart der Konnexität und wenigstens bei den Abänderungsanträgen, die mit dem Initiativantrag stehen und fallen, durch die Eigenschaft der Akzessorität unterscheidet sich das Amendementrecht von dem Recht der Initiative der Abgeordneten.

Jederzeit kann ein Initiativantrag wie ein Antrag zur Sache zurückgezogen werden (§ 30 Abs. 5, § 31 Abs. 4 VTGO). Seine mangels einer entgegengesetzten Bestimmung jederzeit mögliche Wiederaufnahme bedarf eine erneute Unterstützung von mindestens 7 Abgeordneten mit Ausnahme der Anträge zur Sache in der 2. Beratung (§ 30 Abs. 5, § 31 Abs. 4 VTGO).

Sollten wirklich Initiativanträge von dem Senat, der Berufsvertretung, dem Volk oder Volkstagsabgeordneten gleich-

---

[1]) Vergl. Hatschek a. a. O. Bd. 2, S. 31 ff.

zeitig über denselben Gegenstand eingebracht werden, so müßte eben jede Gesetzesvorlage selbständig behandelt werden[1]). Der Volksinitiative den Vorrang einzuräumen, wie es Hatschek[2]) anführt, halten wir in Danzig theoretisch durch nichts für begründet.

b) Die Feststellung des Gesetzesinhaltes.

Nach der Einbringung der Gesetzesvorlage bei dem Volkstage beginnt das 2. Stadium der Gesetzgebung. Der Inhalt des zu schaffenden Gesetzes ist festzustellen, die bindende Regel genau zu formulieren. Mit dieser Aufgabe hat die Danziger Verfassung zwei Organe betraut: den Volkstag im Normalfall und das Volk in Ausnahmefällen. Dem Senat liegt dabei eine sehr erhebliche Mitwirkung ob. — Wie der Volkstag sich seiner Aufgabe zu entledigen hat, gibt die Danziger Verfassung nur in wenigen Bestimmungen an. Dagegen hat die Geschäftsordnung des Volkstages eine eingehende Regelung geschaffen. Dadurch, daß diese das System der 3 Beratungen einschl. der Schlußabstimmung kennt (§ 21 Abs. 1 VTGO), ist es möglich, auch rein formell das Stadium der Festsetzung des Gesetzesinhaltes von dem der Sanktion zu trennen[3]). Freilich bleibt es dem Volkstage überlassen, von der Durchführung seines ihm durch die Verfassung (Art. 11) gegebenen Privilegs abzuweichen und die Bestimmungen über die Festsetzung des Gesetzesinhaltes abzuändern. Notwendig wäre hierzu nur, wie zu jedem Parlamentsbeschluß, die einfache Stimmenmehrheit (Art. 17 DV). Dabei ist zu beachten, daß jede Geschäftsordnung nur für die Dauer einer Legislaturperiode besteht, der neue Volkstag sich jedenfalls über ihre Beibehaltung schlüssig werden muß[4]). Ein Mitwirkungsrecht des Senats bei der Schaffung der Geschäftsordnung besteht nicht[5]). Soweit aber die Danziger Verfassung selbst schon Bestimmungen über die Festsetzung des

---

[1]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 496.

[2]) a. a. O., Bd. 2, S. 38/39.

[3]) Finger a. a. O., S. 361.

[4]) Finger a. a. O., S. 237.

[5]) Vergl. Laband „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches" Bd. 1, 1911, S. 344.

Gesetzesinhaltes enthält, darf die Geschäftsordnung nicht diesen zuwiderlaufen[1]).

Sind Gesetzesvorlagen durch ein Initiativorgan an den Volkstag gelangt, so hat der Volkstagspräsident sie — mangels einer festgesetzten Frist unverzüglich — in den Druck zu geben, verteilen zu lassen (auch an den Senat) und sie auf die Tagesordnung einer Vollversammlung zu setzen (§ 19 Abs. 1 VTGO). Nur bei der inneren Initiative kann nach § 30 Abs. 4 VTGO eine Ausnahme getroffen werden. Auch in der Geschäftsordnung des Volkstages finden wir das von Hatschek[2]) für die Geschäftsordnung des Reichstages angeführte Prinzip der Einhaltung der Fristen und das der Einhaltung der Beratungsstadien: Von der Verteilung der Vorlage an geht die Festsetzung des Gesetzesinhaltes in bestimmten Fristen vor sich. Diese können allerdings unter bestimmten Kautelen gekürzt werden (§ 29 VTGO). Ja, es können sämtliche 3 Beratungen für denselben Tag auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn sich kein Widerspruch dagegen erhebt und — anders wäre die Bestimmung sinnlos — auch an ihm vorgenommen werden, was die Geschäftsordnung des Reichstages in § 45 Abs. 2 ausdrücklich sagt. Niemals darf aber ein Entwurf ein Stadium der Beratung überspringen.

Nicht vor dem dritten Tag der Verteilung der Vorlage beginnt die erste Beratung. In der Form einer allgemeinen Besprechung soll sie die Mitglieder des Volkstages in den Gegenstand des Entwurfes einführen (§ 23 VTGO). Deshalb dürfen auch, wie es logisch § 31 Abs. 5 VTGO in Uebereinstimmung mit § 33 Abs. 5 der PrLTGO im Gegensatz zu § 37 RTGO ganz verbietet, zur 1. Beratung keine Abänderungsanträge gestellt werden. Bei der inneren Initiative hat vor dem Eintritt der 1. Beratung der Antragsteller das Wort zur Begründung, wie ihm auch das Schlußwort zusteht (§ 30 Abs. 2 VTGO). Eine Abstimmung darf nur über die Frage der Ueberweisung an eine Kommission stattfinden, was aus § 24 Abs. 1 VTGO folgt. Erst jetzt kann die Frage der Beschlußfähigkeit akut werden. Denn nicht zur Verhandlung, sondern nur zur Beschlußfassung müssen an sich gemäß Art. 16 DV (wie auch nach § 80 VTGO) bei der konstanten Größe des Volkstages mindestens 60 Abgeordnete anwesend sein. Die Danziger Verfassung kennt also ein „Beschlussquorum", wie es

[1]) Vergl. Finger a. a. O., S. 236.
[2]) a. a. O., Bd. 2. S. 53.

Hatschek[1]) nennt, und nicht ein „Verhandlungsquorum"[2]). Selbst dieses „Beschlußquorum" wird bei der Abstimmung vermutet[3]). Die Anzahl der anwesenden Abgeordneten mag noch so gering sein, es hat den Sitzungsvorstand unbekümmert zu lassen. Lediglich auf Antrag eines Abgeordneten, der von 15 anwesenden Mitgliedern unterstützt ist, muß die Auszählung des Hauses stattfinden, kann die Vermutung der Beschlußfähigkeit widerlegt werden (§ 77 Abs. 1 VTGO). Eine Anzweifelung der Beschlußfähigkeit durch einen Abgeordneten kennt die Danziger Verfassung nur in einem Fall, nämlich „bei" — was wohl besser heißen müßte „unmittelbar vor" — der Schlußabstimmung (§ 81 Abs. 2 VTGO). Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß durch diese Bestimmung — keine Einschränkung kennt § 99 RTGO — dem Abgeordneten ein wichtiges parlamentarisches Recht geschmälert ist, so wirkt sich praktisch die Selbstbeschränkung doch nur zum Nachteil der schädigenden Obstruktion aus. Und schließlich ist die Schlußabstimmung im Rechtssetzungsverfahren doch die wichtigste. Ist aber einmal die Beschlußunfähigkeit des Hauses festgestellt, so hat der Präsident auf Grund der Geschäfts- und Verhandlungsunfähigkeit des Volktages gemäß § 81 Abs. 3 VTGO zu verfahren. Er hat die Sitzung sofort aufzuheben. — Die zu jedem Beschluß des Volkstages nach Art. 17 DV (auch § 74 VTGO) erforderliche einfache[4]) Mehrheit ist nicht von der Beschlußfähigkeitsziffer zu berechnen, sondern von den wirklich abgegebenen Stimmen (§ 81 Abs. 1 VTGO)[5]). Die Abstimmung wird in den §§ 71 ff. VTGO geregelt.

Hat nach der 1. Beratung der Entwurf einer Kommission vorgelegen, so muß nach Verteilung ihres Berichtes eine Frist von 3 Tagen, sonst nur eine von 2 Tagen, nach Schluß der 1. Beratung abgewartet werden, um mit der zweiten Beratung beginnen zu können (§ 25 Abs. 1 VTGO)[6]). Eine allgemeine Besprechung kann in der 2. Beratung bei der Spezialdiskussion über den 1. Artikel der Vorlage hinsichtlich der Grundsätze des Entwurfes und bei der Besprechung des 1. Artikels eines jeden Abschnittes über diesen vom Volks-

---

[1]) a. a. O., Bd. 2, S. 64.
[2]) Vergl. auch Laband a. a. O., Bd. 1, S. 348.
[3]) Vergl. auch Art. 19 Abs. 1 Hamb. V, § 26 Brem. V, die übrigens bei Dringlichkeit eines Gegenstandes eine Beschlußfähigkeitsziffer nicht vorschreibt; vergl. auch Mittelstein a. a. O., S. 54.
[4]) soweit die Verfassung nichts anderes vorschreibt.
[5]) Vergl. Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 68.
[6]) Ebenfalls § 27 Abs. 1 PrLTGO, andere Frist § 40 Abs. 1 RTGO.

tage zugelassen werden (§ 25 Abs. 2 VTGO)[1]). Der Zweck der 2. Beratung ist, über jeden einzelnen Artikel und über die zu demselben gestellten Abänderungsvorschläge eine Spezialdiskussion herbeizuführen. Hierauf, das muß heißen nach jeder Einzelbesprechung, erfolgt dann die Abstimmung. Auch eine Blockabstimmung ist zulässig (§ 25 Abs. 4 VTGO), doch darf kein Abgeordneter ihr widersprechen.[2])[3]) — In der 2. Beratung können Abänderungsanträge und Anträge auf Annahme von Entschliessungen gestellt werden. Erstere bedürfen keiner Unterstützung (§ 31 Abs. 1, 2 und 5 VTGO). Desgleichen darf innerhalb der 2. Beratung — aber noch vor Erledigung der letzten Einzelabstimmung — eine Ausschussüberweisung stattfinden (§ 24 Abs. 2 VTGO).

Sind alle Teile der Vorlage bereits in der 2. Beratung abgelehnt, so unterbleibt jede weitere Beratung (§ 26 Abs. 3 VTGO) und natürlich auch Abstimmung. Hat nur eine teilweise Abänderung stattgefunden, so hat der Volkstagspräsident die eingebrachte Vorlage den abweichenden Beschlüssen in einer Drucksache zur besseren Information gegenüberstellen zu lassen (§ 26 Abs. 1 VTGO). Eine abgekürzte Zusammenstellung nach § 28 Abs. 1 Satz 3 PrLTGO kennt der Volkstag nicht. Bei unveränderter Annahme unterbleibt eine Drucklegung. Das sagt zwar nicht die Geschäftsordnung,[4]) ist aber aus dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 und des § 27 Abs. 1 VTGO zu folgern.

Die Beschlüsse der 2. Beratung bilden die Grundlage der dritten Beratung (§ 26 Abs. 2 VTGO). Die einzuhaltende Frist beträgt 3 Tage, beginnend mit Schluss der 2. Beratung bezw. nach Verteilung der Zusammenstellung.[5]) Zunächst findet wieder eine Generaldiskussion über die Grundsätze der Vorlage statt. An sie schliesst sich unmittelbar eine Spezialdiskussion (§ 27 Abs. 2 VTGO). Das Amendementrecht kann ausgeübt werden. Die Anträge bedürfen einer Unterstützung von mindestens 7 Abgeordneten (§ 31 Abs. 1, 2 und 5 VTGO). Verweisung an einen Ausschuss kann erfolgen (§ 24 Abs. 2 VTGO). Die Abstimmung geschieht wieder über die einzelnen Artikel (§ 27 Abs. 2 VTGO).

---

[1]) Ebenso § 27 Abs. 2 PrLTGO; § 40 RTGO kennt die Einschränkung auf diese beiden Fälle nicht.

[2]) Anders § 42 RTGO.

[3]) Ebenso § 27 Abs. 4 PrLTGO.

[4]) Auch nicht die RTGO, wohl aber Satz 2 des Abs. 1 des § 28 PrLTGO.

[5]) Die RTGO kennt eine zweitägige Frist (§ 44 Satz 1).

„Ueber die Beschlüsse der 3. Beratung wird" darauf „im Ganzen abgestimmt" (§ 28 Abs. 1 VTGO). Diese Schlussabstimmung folgt unmittelbar, wenn die Beschlüsse der 2. Beratung unverändert geblieben sind (§ 28 Abs. 2 Satz 1 VTGO). Vor der Schlussabstimmung wird nun erst in der Regel über die Anträge auf Annahme von Entschliessungen zur Gesetzesvorlage abgestimmt (§ 31 Abs. 6 VTGO). Ist vor der letzten Spezialabstimmung der Entwurf einem Ausschuss zur Durcharbeit überwiesen (§ 24 Abs. 2 VTGO) und dieser hier abgeändert, so erachten wir, schon allein um etwaige Irrtümer richtig stellen zu können, eine nochmalige Spezialabstimmung über die abgeänderten Artikel für notwendig, obwohl dies nicht in der Geschäftordnung vorgesehen ist. — Ist durch die Spezialabstimmung der 3. Beratung der Entwurf geändert worden, so wird die Schlussabstimmung ausgesetzt zwecks Zusammenstellung der Beschlüsse. Eine Vertagung tritt nur ein auf Antrag, der von 7 Abgeordneten unterstützt sein muss (§ 28 Abs. 2 Satz 3 VTGO), in der Regel ein Superfluum, denn nach § 27 Abs. 4 VTGO sind prinzipiell die Aenderungsbeschlüsse der 3. Beratung zu drucken und zu verteilen. Dadurch ist schon eine Vertagung auch ohne Antrag notwendig.[1])

Aus diesen Darlegungen haben wir ersehen, wie sorgfältig ein Gesetzentwurf durchgearbeitet sein muss, ehe er zur weiteren Beschlussfassung an den Senat gelangt. Ist die Vorlage nach der 3. Beratung im Volkstage angenommen, so hat sie der Volkstagspräsident an den Senat zu übersenden. Dies, obwohl der Regierung durch die öffentliche Sitzung des Volkstages die Beschlussfassung bekannt geworden ist.

Stimmt der Senat in seiner Sitzung mit einfacher Mehrheit (Art. 37 DV) der ihm übersandten beschlossenen Vorlage zu, so ist das Gesetz zustandegekommen. Der in Art. 43 Abs. 1 DV[2]) geforderte übereinstimmende Beschluss zwischen Volkstag und Senat liegt vor. Der Senat wäre demnach scheinbar zusammen mit dem Volkstag gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan. Tatsächlich ist es so nach dem Sahmschen Entwurf (Art. 36) gewesen. Kam danach keine Einigung zwischen Senat und Bürgerschaft zustande, fiel eben die Vorlage unter

---

[1]) § 30 Abs. 1 PrLGTO, § 46 Abs. 1 RTGO haben eine andere Regelung getroffen.

[2]) Art. 43 Abs. 1 DV lautet: „Ein Gesetz kommt durch übereinstimmenden Beschluss von Volkstag und Senat zustande".

den Tisch. Eventuell sollte der endgültige Spruch des oben erwähnten Entscheidungsausschusses als Gesetz gelten (Art. 60 ff.)[1]) Nach dem sozialdemokratischen Gegenentwurf wurden die Gesetze nur von der Volkskammer, in Ausnahmefällen vom Volke beschlossen (§ 37 Abs. 1). Der Senat hatte nur nach Aussetzung der Verkündung ein Recht auf Herbeiführung des Volksentscheides (Art. 41) ähnlich dem Rechte des Reichspräsidenten (Art. 73 Abs. 1 RV). Das, was schliesslich geschaffen worden ist, ist ein Kompromiss. So erklärt sich auch die missverständliche Fassung des Textes des Art. 43 Abs. 1 DV. Die Stellung des Senats bei der Rechtssetzung ist nicht, wie es den Anschein nach Art. 43 Abs. 1 DV hat, gleichwertig mit der des Volkstages. Denn Art. 43 Abs. 2 und 3 DV sagt:

> „Stimmt der Senat einem vom Volkstag gefassten Beschlusse binnen zwei Wochen nicht zu, so geht die Vorlage an den Volkstag zurück. Bleibt der Volkstag bei seinem Beschlusse, so hat der Senat binnen einem Monat sich diesem Beschlusse zu fügen oder die Entscheidung des Volkes (Volksentscheid) anzurufen".

Der Senat hat sich also nach Art. 43 Abs. 2 DV binnen 2 Wochen nach der Schlussabstimmung im Volkstage schlüssig zu werden, ob er dem Beschlusse seine Zustimmung geben will. Gibt er sie, so teilt er dies nach der Praxis dem Volkstage nicht mit. Dieser entnimmt sie dadurch, dass er innerhalb der 2 Wochen nichts von der Regierung hört. Im übrigen erfährt er von dem zustimmenden Beschluss des Senats ausdrücklich erst durch die Verkündung des Gesetzes im Gesetzblatt. Auf Verlangen des Volkstages hat der Senat ihm jedoch jederzeit Auskunft zu geben (Art. 19 Abs. 1 DV).

Gibt der Senat die Zustimmung nicht, so teilt er dies dem Volkstage binnen der 2 Wochen mit, begründet seine Ablehnung und bittet um weitere Veranlassung. Dabei muss dem Senat das Recht zugebilligt werden, nur einem Teil des Parlamentsbeschlusses seine Zustimmung zu geben, wie er wohl auch seine Ablehnung widerrufen kann..

Durch den ablehnenden Senatsbeschluss gelangt der vom Volkstag bedingt festgestellte und bedingt sanktionierte Ge-

---

[1]) Aehnlich auch heute noch die Lüb. V. Dagegen kennen die Hamb. V (Art. 51 ff) und die Brem. V (§§ 56 ff., § 4 Abs. 3) lediglich die Bürgerschaft als Gesetzgebungsorgan und bewilligen dem Senat nur ein Mitwirkungsrecht.

setzesinhalt in ein früheres Stadium zurück, dem Stadium der Feststellung des Gesetzesinhaltes[1]). Die Volksvertretung, die schon bei der ersten Beschlussfassung die Verweigerung des Senats in Betracht ziehen muss, ist gezwungen, sich nochmals über den Inhalt des Gesetzes schlüssig zu werden und kann unter Berücksichtigung der Ansicht des Senats die Mängel abstellen. Eine Pflicht zur nochmaligen — pflichtgemässen[2]) — Beschlussfassung ist nicht gegeben. — Wie die nochmalige Beschlussfassung des Volkstages stattzufinden hat, ist heftig in ihm umstritten worden. Der § 21 Abs. 2 VTGO sagt, dass „über Gesetze, denen der Senat nicht zugestimmt hat (Art. 43 Abs. 2 DV), unter Wegfall der 1. und 2. Beratung in den Formen der 3. Beratung (§ 27) nochmals Beschluss gefasst wird." Die Form der nochmaligen Beschlussfassung konnte der Volkstag festsetzen, da die Verfassung nichts darüber sagt und der Volkstag hinsichtlich der Regelung seiner Geschäftsordnung autonom ist. Im Volkstage[3]) ist behauptet worden, dass sich die Worte „in den Formen der 3. Beratung (§ 27)" nur auf die in der 3. Beratung vorzunehmende Abstimmung bezöge, wobei eine Erörterung statthaft sei. Vom Volkstagspräsidenten ist dementgegen richtig betont worden, dass nach dem Wortlaut des § 21 Abs. 2 VTGO alles zugelassen werden muss, was in der 3. Beratung zulässig ist. Also sind auch über den Beschluss eine allgemeine Besprechung wie Einzelberatungen vorzunehmen. Auch eine Ausschussüberweisung ist möglich. Mit Unrecht wandte sich der Abgeordnete Spill gegen die Stellung von Abänderungsanträgen. Es braucht nicht nur darüber entschieden zu werden, ob der Beschluss in der Form, wie er das erste Mal gefasst wurde, beibehalten werden soll. Nimmt der Volkstag einen Abänderungsantrag an, so ist freilich — nach der richtigen Auffassung der damaligen Opposition — der an den Senat zum 2. Male gesandte Parlamentsbeschluss nicht mehr der, den der Senat dem Volkstag hat zurückgehen lassen. Es ist dann also folgerichtig die Zustimmung des Senats über die Abänderungen erneut erforderlich[4]). Bei Nichtzustimmung

---

[1]) Siehe auch unter S. 47.

[2]) a. M. der Abgeordnete Schwegmann in der 232. Sitzung des Volkstages vom 24. 8. 1927, Sten. Ber. S. 3595.

[3]) 232. Sitzung des Volkstages vom 24. 8. 1927, Sten. Ber., S. 3593 ff.

[4]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 519; Giese a. a. O., S. 222.

geht die Vorlage an den Volkstag wiederum zurück. Andern falls hätte es das Parlament in der Hand, den Senat mit seinem Mitwirkungsrecht an der Festsetzung des Gesetzesinhaltes weitgehendst auszuschalten. Insofern ist demnach ein mehrmaliges Hinundhergehen des Entwurfes zwischen den beiden Organen denkbar. Zweifelhaft könnte allerdings sein, ob bei der nochmaligen Beschlussfassung über dem vom Senat abgelehnten Volkstagsbeschluss nach der Geschäftsordnung des Volkstages eine Schlussabstimmung zulässig ist. Nach dem Text des § 27 Abs. 2 VTGO müsste man die Frage verneinen, da im Gegensatz zu den §§ 29, 30 PrLTGO die Schlussabstimmung nicht unter die 3. Beratung fällt.[1]) Doch spricht der Sinn des § 21 Abs. 2 VTGO, wonach eben nur die beiden ersten Beratungen als überflüssig fortfallen sollen[2]) und die Praxis dagegen. Verlangt ja auch § 21 Abs. 1 VTGO zur Erledigung von Gesetzentwürfen 3 Beratungen, ohne die sinngemäss zur 3. Beratung gehörende Schlussabstimmung zu erwähnen.

Beschliesst der Volkstag so spät über eine Vorlage, dass innerhalb seiner Legislaturperiode eine nochmalige Beschlussfassung über die verweigerte Zustimmung des Senats nicht mehr erfolgen kann, so kommt auch in Danzig, wie es Triepel[3]) für das Reich dargelegt hat, ein Gesetz nicht zustande, denn ein neuer Volkstag darf nicht der Rechtsnachfolger seines Vorgängers in einem nicht erledigten Rechtssetzungsverfahren sein. Der Senat darf seines Mitwirkungsrechtes an der Gesetzgebung nicht beraubt werden. Hierbei ist angeführt worden, dass der Volkstag kontinuierlich sei, dass nach dem Willen der Gesetzgeber nicht von dem „ersten" und „zweiten" sondern nur von d e m Volkstag gesprochen werden könnte. Der neue Volkstag habe daher als fortlaufendes Ganzes die Arbeiten des vorhergehenden entsprechend zu erledigen. Dem ist zu entgegnen: Innerhalb einer Legislaturperiode ist zwar dem Volkstag das System der Diskontinuität unbekannt. Das System der Kontinuität geht aber nicht so weit, dass es eine Zäsur zwischen den einzelnen Wahlperioden

---

[1]) Vergl. § 27 u. § 28 VTGO.

[2]) Vergl. auch § 23 Abs. 2 PrLTGO.

[3]) „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 515, 516.

negiert. Man hat auch schliesslich diesen Standpunkt eingenommen.[1])

Bleibt der Volkstag in der 2. Beschlussfassung bei seiner Meinung, so hat der Senat binnen 1 Monat sich diesem Beschluss zu fügen oder die Entscheidung des Volks anzurufen (Art. 43 Abs. 3 DV). Die Regierung hat so die Möglichkeit, „die Sache", wie Finger sagt[2]), „sozusagen a populo male informato ad populum melius informandum zu bringen". Sie muss vor Ablauf eines Monats, der wieder mit der Schlussabstimmung im Volkstage beginnt, die zur Abstimmung einleitenden Schritte tun, die in § 20 des Gesetzes über den Volksentscheid aufgeführt sind. Stimmt das Volk dem Senatsbeschlusse zu, so hat es dem vom Senat festgestellten Gesetzesinhalt die Sanktion erteilt.[3]) Doch wird es der Senat selten zu einem Volksentscheid kommen lassen, da er schon allein damit rechnen muss, dass als Quittung für die Ausübung seines Rechtes seine Mehrheit, die nebenamtlichen Senatoren, auf Grund des dem Volkstage zustehenden Misstrauensvotums durch diesen willfährige Regierungsmitglieder ersetzt werden. Die Regierung wird aber auch in der Regel gar nicht anderer Meinung als die Volksvertretung sein, denn die Mehrheit wird ja stets den Regierungsparteien des Volkstages angehören. Immerhin muss aus Art. 43 Abs. 3 DV gefolgert werden, dass ein Gesetz ohne Zustimmung des Senats nicht zustandekommt, Art. 43 Abs. 1 DV also nicht unrichtig ist. Denn dadurch, dass sich der Senat durch einen Mehrheitsbeschluss fügt, stimmt er dem Parlamentsbeschlusse zu. Ob er tatsächlich der Meinung des Volkstages ist oder die Zustimmung nur aus anderen Erwagungen heraus geschieht, ist eine Sache für sich, die rechtlich ohne Bedeutung ist[4]). Doch macht der Senat nur den wiederum

---

[1]) § 95 VTGO sagt ebenfalls, „dass alle Vorlagen mit Ablauf der Wahlperiode, in der sie eingebracht werden, als erledigt gelten, wenn nicht endgültig über sie entschieden wird."

[2]) a. a. O., S. 364.

[3]) Siehe unten S. 48.

[4]) In der Literatur und teilweise in der Praxis ist man anderer Meinung. Loening meint, dass die Mitwirkung des Senats einem suspensiven Veto gleichkomme, so in „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, S. 456, ebenso in „Die Freie Stadt Danzig" im Handbuch der Politik, Bd. 5, S. 306, ebenso in „Die Freie Stadt Danzig" in „Die politischen Parteien der Staaten des Erdballes", 1923, 2. und 3. Heft, S. 5; v. Schöppenthau a. a. O., S. 24 ff., spricht geradeswegs nur von einem suspensiven Veto des Senats.

bedingt festgestellten und bedingt sanktionierten Gesetzesinhalt unbedingt. Seine Mitwirkung bedeutet nicht eine Uebereinstimmung beider Organe. Denn der Senat kann niemals auf das zu schaffende Gesetz unmittelbar einwirken. Das bleibt nur dem Volkstag überlassen. Der Senat hat nur die Befugnis, „ja" oder „nein" zu sagen[1]).

Einige Sonderfälle ergeben sich, wenn die Initiative vom Senat ausgegangen ist:

Ist ein vom Senat beim Volkstag eingebrachter Antrag unverändert von diesem angenommen worden, so stimmt der Senat nach der Praxis im allgemeinen dem Beschluss nicht mehr zu. Man sagt, dass die Verfassung nicht vorschreibe, wann zugestimmt werden müsse, hier die Zustimmung des Senats daher zulässig gleichzeitig mit dem Beschluss über die Einbringung der Gesetzesvorlage gefasst werde, hierin also auch gleichzeitig die Mitwirkung an der Feststellung des Gesetzesinhaltes läge. Das ist richtig. Doch ist der Senat nicht an seinen früheren Beschluss gebunden. Auch jetzt noch ist der sanktionierte Parlamentsbeschluss aufschiebend bedingt von dem Nichtwiderruf des durch die Initiative des Senats ausgesprochenen Verzichts. Seine Rechte aus Art. 43 Abs. 2 und 3 DV kann der Senat trotzdem nach unveränderter Annahme der Vorlage im Parlamente geltend machen, muss sich also darüber im Kollegium schlüssig werden, was im allgemeinen nicht geschieht. Kann sich doch in der Zwischenzeit die Meinung der Regierung geändert, sie eine andere Zusammensetzung erfahren haben[2]).

Das Ergebnis gilt erst recht, wenn der Volkstag einen von dem Senat eingebrachten Entwurf gänzlich abgelehnt hat[3]). Es wäre höchst unbillig, hier dem Senat sämtliche Rechte aus Art. 43 Abs. 2 u. 3 DV nicht mehr zuzugestehen, weil eine Zustimmung vorweg erteilt worden ist. Damit ist noch nicht seine Nichtzustimmung zu dem ablehnenden Parlamentsbeschluss ausgesprochen. Unbestritten hält man die Rechte des Senats für gegeben, wenn der Volkstag den Gesetzesinhalt

---

[1]) Vergl. zum Begriff des Einspruches, der Zustimmung und der Uebereinstimmung Giese-Volkmann „Die Preussische Verfassung", 2. Aufl., S. 145.

[2]) So auch v. Schöppenthau a. a. O., S. 26; vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 514; Giese a. a. O., S. 220.

[3]) Dieser Fall wird zwar nur sehr selten eintreten, da eine Gesetzesvorlage in der Praxis stets erst nach vorheriger enger Fühlungnahme des Senats mit dem Volkstage eingebracht wird.

mit nur einer geringen Aenderung festgestellt hat. Gerade dann aber, wenn dem Senat ein Gesetzentwurf rundweg im Parlament abgelehnt worden ist, muss er letzten Endes das Volk befragen können[1]). Nicht ohne Grund ist im Verfassungsausschuss der Verfassunggebenden Versammlung in dem Art. 40 des Entwurfes vom 10. 4. 1920 an Stelle des Wortes „Gesetz" das Wort „Beschluss" gesetzt worden. Trotzdem spricht § 21 Abs. 2 VTGO nur von einer nochmaligen Beschlussfassung über ein Gesetz. Und auch § 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Volksentscheid vom 6. 3. 1923 sagt, dass ein Volksentscheid dann stattfindet, „wenn der Senat bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Volkstag und ihm über ein vom Volkstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid anruft (Art. 43 Abs. 3 der Verfassung)." Fasst man diese Bestimmung nicht als einen Einzelfall des Art. 43 Abs. 3 DV auf, so kann sie nur als verfassungswidrig angesehen werden[2]). Dabei haben wir noch nicht einmal an die Initiative der Berufsvertretung gedacht. Hat diese einen Gesetzesvorschlag eingebracht, der von dem Volkstage abgelehnt worden ist, darf auch dann der Senat einen Volksentscheid nicht herbeiführen? Nach dem Gesetz vom 6. 3. 1923 wäre es ihm verboten.

c) Die Erteilung des Gesetzesbefehls.

Als drittes Stadium des Rechtssetzungsverfahrens müssen wir nach der auch noch heute bedeutungsvollen, wenn auch heftig angegriffenen Lehre Labands das der Erteilung des Gesetzesbefehls behandeln. Es muss innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einen Zeitpunkt geben, in dem der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck kommt, dass das, was geschaffen worden ist, auch Gesetz sein soll. Dieses Stadium nennt man den Gesetzesbefehl oder die Sanktion. Ein Zeitpunkt, von dem ab der Gesetzgeber an sein Werk gebunden ist, dieses mit rechtsverbindlicher Kraft ausgestaltet hat[3]), wobei man freilich auch jetzt noch nicht von einem Gesetz, sondern nach Kelsen[4]) richtiger von einem sanktionierten Beschluss, der durch die Publikation erst zum Gesetz wird, spricht. Zu weitgehend ist es, mit

---

[1]) So auch v. Schöppenthau a. a. O., S. 25.

[2]) Nicht etwa darf dann, wie es der Verfasser des Aufsatzes „Und wieder der Verfassung" (DZ vom 4. 8. 1928) meint, gesagt werden, daß die „ Ummünzung" des Gesetzes vom 6. 3. 1923 gilt.

[3]) Vergl. Finger a. a. O., S. 348.

[4]) a. a. O., S. 419.

Laband[1]) von den der Sanktion vorhergehenden Gesetzgebungsstadien nur als Vorbedingung zu dieser zu sprechen. Denn jedes Stadium ist schliesslich bedeutsam.[2]) Richtig ist freilich nach Laband[3]), dass das, was der Erteilung des Gesetzesbefehles nachkommt, nur ihre notwendige Rechtsfolge ist. — Gewiss hängt es von der Verfassung eines Staates ab, ob das Stadium der Sanktion äusserlich erkennbar ist. Vorhanden ist es aber stets. — Nach Laband[4]) ist Träger der Sanktionsgewalt der Träger der Staatsgewalt, da in der Sanktion der staatliche Herrschaftswille unmittelbar zum Ausdruck kommt[5]). Es ergibt sich deshalb nach Laband[6]) aus der allgemeinen Verfassung eines Staates zugleich, welches Organ des Staates zur Erteilung des Gesetzesbefehls berufen ist[7]). Es kann daher in Danzig die Sanktion nur beim Volkstage liegen, in Ausnahmefällen beim Volk[8]). In Durchführung des Gedankens, dass über der Volksvertretung das Volk stehe, will man es zum Interesse an den staatsrechtlichen Dingen bringen und das Mitverantwortungsgefühl am Staatsleben stärken[9]). Dabei ist die Macht und die Würde des Parlamentes gewahrt, da nur durch die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten des Volkes seine Beschlüsse beseitigt werden können (Art. 48 Abs. 2, Satz 3 DV). Die Danziger Verfassung kennt wie im Reich[10]) auch nur das fakultative Referendum.

Durch die Schlussabstimmung nach der 3. Beratung erteilt der Volkstag den Gesetzesbefehl, „das jus ita esto"[11]). Endgültig ist dieser jedoch nicht, sondern ebenfalls wie der

---

[1]) a. a. O., Bd. 2, S. 29.

[2]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 474.

[3]) a. a. O., Bd. 2, S. 30.

[4]) a. a. O., Bd. 2, S. 7 u. S. 29.

[5]) So auch Lammers „Gesetz und Gesetzgebung" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. 2, 1927, S. 866; Anschütz a. a. O., S. 318, 319; Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 473 nennt dies „willkürlichste Begriffsjurisprudenz".

[6]) a. a. O., Bd. 2, S. 11 u. S. 33, Anm. 1.

[7]) Vergl. auch Lammers a. a. O., S. 866.

[8]) Das ist in Theorie und Praxis unbestritten. Vergl. Loening „Der sogenannte vereinfachte Weg der Gesetzgebung" in DJZ 1924, S. 9; v. Schöppenthau a. a. O., S. 31.

[9]) Vergl.die allgemeine Begründung zu dem Verfassungsentwurf einer Hamburgischen Verfassung, S. 19.

[10]) Hatschek a. a. O. Bd. 1, S. 279.

[11]) Finger a. a. O., S. 363

festgestellte Gesetzesinhalt bedingt von der Zustimmung des Senats[1]). Dadurch, dass der Senat der im Parlament beschlossenen Gesetzesvorlage notwendig zustimmt, an der Feststellung ihres Inhalts also mitwirkt, wird auch die Sanktion unbedingt. Es liegen dann die beiden nach Art. 43 Abs. 1 DV erforderlichen „übereinstimmenden" Beschlüsse des Volkstages und Senats vor, die das Zustandekommen eines Gesetzes ausmachen. Damit erübrigt sich die der Praxis unbekannte Konstruktion von v. Schöppenthau[2]), dass die Sanktion in Form der Schlussabstimmung des Volkstages n a c h der Zustimmung des Senats läge. Weder die Verfassung noch die Geschäftsordnung des Volkstages gibt irgendeinen Anhalt hierfür. — Erteilt der Senat keine Zustimmung zu dem sanktionierten Parlamentsbeschluss, ist die Sanktion ebenfalls wie der festgestellte Gesetzesinhalt hinfällig geworden, der Volkstag befindet sich wieder im Stadium der Feststellung des Gesetzesinhaltes. Darum spricht auch Art. 43 Abs. 2 DV richtig von einer „Vorlage", die an den Volkstag zurückgeht. — Und selbst der erneute 2. sanktionierte Parlamentsbeschluss ist bedingt. Sein Endgültigwerden hängt davon ab, ob der Senat sich bei dem 2. Beschluss des Volkstages beruhigt oder den Entscheid des Volkes anruft, worüber er binnen Monatsfrist entscheiden darf und muss. Nur bleibt auch im letzteren Falle der vom Parlament festgestellte Gesetzesinhalt bestehen.

G e g e n s t a n d d e s V o l k s e n t s c h e i d e s nach Art 43 Abs. 3 DV ist nur die Meinungsverschiedenheit zwischen Volkstag und Senat[3]). Das ist zwar nicht ausdrücklich in Art. 43 Abs. 3 DV gesagt, ist aber bereits hieraus zu entnehmen. Denn das V e r b l e i b e n des Volkstages bei seinem Beschlusse kann sich nur — abgesehen von dem an dieser Stelle nicht behandelten Fall, dass eine Vorlage des Senats bezw. die der Berufsvertretung völlig vom Volkstage verworfen ist — auf seinen vom Senat nicht zugestimmten Beschluss beziehen. Hierin hat sich der Senat zu fügen oder — ergänzend: über den eigenen wie den abweichenden Beschluss des Volkstages (was § 47 Ziff. 7 der Abstimmungsordnung für den Volksentscheid deutlich ausspricht) — das Referendum herbeizuführen. § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Volksentscheid sagt dies ebenfalls, wenn auch gleichfalls nicht eindeutig, da

---

[1]) Vergl. Lammers a. a. O., S. 866; Anschütz a. a. O., S. 319.
[2]) a. a. O., S. 43.
[3]) Vergl. Kaisenberg „Volksentscheid und Volksbegehren", 1926, S. 19.

sich „darüber" auf die „Meinungsverschiedenheit" und nicht auf das „beschlossene Gesetz" beziehen dürfte. — Es erscheint uns schon aus der Verfassung heraus nicht zweifelhaft, dass auf den Volksentscheid nach dem Art. 43 Abs. 3 DV die Bestimmungen des Art. 48 Abs. 2 DV Anwendung finden[1]). Das Gesetz über den Volksentscheid vom 6. 3. 1923 sagt dies auch durch seine §§ 22 und 31, die die Vorschriften des Art. 48 DV enthalten. Entscheidet also das Volk entgegen seiner Volksvertretung, muss stets die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt gewesen sein, wobei wie stets die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet (Art. 48 Abs. 2 DV). — Die Abstimmung wird durch Art. 48 Abs. 2 DV, die §§ 20 ff. des Gesetzes über den Volksentscheid und die §§ 30 ff. der Abstimmungsordnung für den Volksentscheid geregelt.

Spricht sich das Volk nach seinem Aufruf zum Entscheid durch ein „Ja" (§ 26 des Gesetzes über den Volksentscheid) für die inhaltlich festgestellte Meinung des Senats oder für den vom Senat nicht zugestimmten Parlamentsbeschluss aus, so erteilt es nun selbst den erforderlichen Gesetzesbefehl[2]).

Nicht nur bei einem Volksentscheid nach Art. 43 Abs. 3 DV, sondern auch bei einem Volksentscheid auf Grund eines Volksbegehrens (Art. 47 DV) muss stets der Volkstag über den Entwurf Beschluss gefasst haben, der dem Volke zur Sanktionierung vorgelegt wird. Wobei im zweiten Falle das Volk durch die nach Art. 47 Satz 1 DV und § 4 Satz 1 des Gesetzes über den Volksentscheid mit dem Zulassungsantrag zu erfolgende Vorlegung des ausgearbeiteten Gesetzentwurfes auch die Feststellung des Gesetzesinhaltes durchgeführt hat.[3]) — Nimmt der Volkstag den ihm vom Senat unter Darlegung seiner Stellungnahme nach Zustandekommen des Volksbegehrens unverzüglich zu übersendenden Gesetzentwurf (§ 19 Abs. 2 des Gesetzes über den Volksentscheid) nicht oder nur unter Abänderungen an, so muss es sofort zum Volksentscheid kommen. Für die Beschlussfasssung des Senats ist

---

[1]) So auch Loening „Der Entwurf der Danziger Verfassung" im Preussischen Verwaltungsblatt vom 26. 6. 1920, Nr. 39, S. 444/445.

[2]) Vergl. Stier-Somlo a. a. O., S. 532. Nach Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 500, müsste in letzterem Falle der Volkstag die Sanktionsgewalt behalten haben, „das Volk nur die Bedingung setzen, auf die das Inkrafttreten des Gesetzes abgestellt ist".

[3]) Vergl. Finger a. a. O., S. 363.

hier kein Raum mehr nach dem Wortlaut des Art. 47 Satz 3 DV und § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 des Gesetzes über den Volksentscheid.[1]) In diesem Fall ist Gegenstand des Volksentscheides das vom Volke begehrte Gesetz und der abweichende Volkstagsbeschluss (so § 2 des Gesetzes über den Volksentscheid). — Nimmt der Volkstag die Vorlage unverändert an, so ist damit noch nicht der sanktionierte Parlamentsbeschluss Gesetz. Denn hierzu gehört immer noch ein Beschluss des Senats. Dann nimmt das Verfahren den nach Art. 43 DV vorgeschriebenen Verlauf. Ist der Senat nicht der Meinung des Volkstages, muss er nun den Volksentscheid gemäss Art. 43 Abs. 3 DV herbeiführen. Hier von dem Verfahren nach Art 43 DV eine Ausnahme zu machen, erscheint uns nicht richtig. Der Art. 47 Satz 3 DV sagt analog Art. 73 Abs. 3 Satz 3 RV, dass der Volksentscheid bei unveränderter Annahme des Entwurfes durch den Volkstag nicht stattfindet, was sich nur auf das in diesem Artikel behandelte Referendum beziehen kann.[2])

Durch die Volksbegehren „Volkswille" vom 28. 10. 1928 und „Bürgerschutz" vom 10. 11. 1928 sind dem Volkstage 2 Gesetzentwürfe über denselben Gegenstand nur unter abweichender Regelung von dem Senat eingebracht worden. Wäre beispielsweise der Entwurf „Volkswille" nach dem Verfahren des Art. 43 DV unverändert zustande gekommen, so hätte dieser Gesetzesbeschluss trotzdem zusammen mit dem vom Volkstage etwa abgelehnten Entwurf „Bürgerschutz" zum Volksentscheide nach der früheren Bestimmung des § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Volksentscheid, die mit der des § 3 Abs. 2 des deutschen Gesetzes vom 27. 6. 1921 übereinstimmt, gebracht werden müssen. Diese Bestimmung ist aber infolge ihrer Verfassungswidrigkeit mit Art. 47 Satz 3 DV aufgehoben worden. Demnach hätte nach der Annahme des Entwurfes „Volkswille" durch übereinstimmenden Beschluss des Volkstages und Senates dieser Gesetzesbeschluss vom Senat ausgefertigt und verkündet werden müssen, obwohl der andere

---

[1]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 532.

[2]) v. Schöppenthau a. a. O., S. 27 will jedenfalls den Volksentscheid nach Art. 43 Abs. 3 DV ausschliessen. Vergl. im übrigen Anschütz a. a. O., S. 338; bejaht ist die Frage für das Reich auch von Hatschek a. a. O., Bd. 1, S. 287; Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 525, Kaisenberg a. a. O., S. 16; verneint von Finger a. a. O., S. 376.

vom Volkstage abgelehnte Entwurf „Bürgerschutz" zum Volksentscheid hätte kommen müssen. Durch dessen etwaige Annahme wäre dann das bereits in Kraft getretene Gesetz „Volkswille" nach dem Satz „lex posterior derogat lege priori" wieder umgestossen worden[1]). Man sieht, keine sehr vernünftige Methode, die es wünschenswert macht, den alten Gesetzeszustand im Wege der Verfassungsänderung wiederherzustellen.

d) Die Ausfertigung.

Das bisher Geschaffene ist ein Willensakt. Um ihn rechtlich wirksam, äusserlich erkennbar zu machen, bedarf es noch zweier Voraussetzungen: der Ausfertigung und der Verkündung[2]). Die Ausfertigung oder Promulgation ist nach der Definition Hänels „die von den zuständigen Organen bewirkte Beurkundung, dass das Gesetz in der konkreten Gestaltung, in der es vorliegt, den verfassungsmässig entstandenen, rechtgültigen Willen der gesetzgeberischen Organe darstellt." Der Zweck der Ausfertigung ist einerseits die Beurkundung der Echtheit des Gesetzestextes. Durch die Ausfertigung ist festgestellt, dass die Gesetzesurkunde wörtlich mit dem Gesetzesbeschluss übereinstimmt. Ausserdem soll die Legalität des Gesetzgebungsverfahrens mit der Ausfertigung bekundet sein. Nach Ansicht des Prüfenden sind dann die Vorschriften der Verfassung über das Gesetzgebungsverfahren beobachtet worden[3]).

Wem die Ausfertigung in Danzig zusteht, ist in der Verfassung nicht gesagt. Da aber der Senat zur Verkündung der verfassungsmässig zustandegekommenen Gesetze verpflichtet ist (Art. 39 Ziffer a) DV) so ist durch diese Bestimmung die Prüfung, ob die zu verkündenden Gesetze verfassungsmässig zustandegekommen sind, vorausgesetzt. Das führt Hatschek[4]) für Preussen aus. Auch die Lübecker Verfassung spricht nicht von der Ausfertigung[5]), wohl aber tun dies die Verfassungen von Bremen (§ 57) und Hamburg (Art. 56), die dem Senat die Ausfertigung übertragen. Von den Entwürfen zur Danziger Verfassung sagt nur der

---

[1]) Vergl. Kaisenberg a. a. O., S. 20.

[2]) Laband a. a. O., Bd. 2, S. 42.

[3]) Vergl. zu dem doppelten Zweck der Ausfertigung Vogel „Die Ausfertigung von Reichsgesetzen durch den Reichspräsidenten", S. 53 ff. u. die dort zitierte Literatur.

[4]) a. a. O., Bd. 2, S. 94.

[5]) Vergl. hierzu Schaefer „Die staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten des Freistaates Lübeck", S. 41.

Gegenentwurf in Art. 39, dass der Senat jedes von der Volkskammer oder durch Volksentscheid beschlossene Gesetz auszufertigen habe. Aus dem § 82 VTGO, nach dem der Volkstagspräsident die Aufzeichnung und Ausfertigung der Beschlüsse veranlasst, kann nicht gefolgert werden, dass dem Volkstage die Promulgation der Gesetze zustehe. In § 82 VTGO ist lediglich an eine schriftliche Fixierung der Beschlüsse, natürlich auch der Gesetzesbeschlüsse des Parlaments, gedacht. Von einer Ausfertigung im staatsrechtlichen Sinne ist hier, genauso wie in § 111 RTGO und § 82 PrLTGO, nicht die Rede. — Die kategorische Form des Art. 70 RV über die Ausfertigungspflicht kennt mithin die Danziger Verfassung auch nicht. Durch die Pflicht des Senates, nur verfassungsmässig zustandegekommene Gesetze zu verkünden, kann aber die Ausfertigung nicht in das freie Belieben der Regierung gestellt sein. Für Verletzungen seiner Pflicht ist der Senat dem Volkstage verantwortlich.

Der Senat hat, wie man unterscheidet, zur Feststellung der Legalität des Gesetzgebungsverfahrens ein formelles und ein materielles Prüfungsrecht. Das erstere erstreckt sich darauf, ob der von der Verfassung vorgeschriebene Weg auch eingehalten ist. Also nur das verfassungsmässige, nicht das geschäftsordnungsmässige Zustandekommen des Gesetzes, soweit es nicht in der Verfassung geregelt ist, und soweit nicht die Verfassung auf die Geschäftsordnung verweist, fällt hierunter. Dem Volkstage und auch dem Senat, der hinsichtlich seiner Mitwirkung an der Rechtssetzung Garant in eigener Sache ist, bleibt insoweit das Verfahren bei Zustandekommen des Gesetzes überlassen. Es wäre vom Senat insoweit unzulässig, in die interna corporis des Volkstages einzugreifen, wie er auch nicht bei Ausfertigung eines durch Volksentscheid zustandegekomenen Gesetzes das von dem Abstimmungsausschuss nach § 30 des Gesetzes über den Volksentscheid festgestellte Abstimmungsergebnis nachprüfen darf[1]). — Ist das formelle Prüfungsrecht, das in Danzig mit dem des Deutschen Reiches übereinstimmt, in der dortigen Literatur herrschende Anschauung, so ist wie im Reich das materielle Prüfungsrecht streitig. Darf der Senat auf den Inhalt des auszufertigenden Gesetzes eingehen, um festzustellen, dass es nicht gegen die Danziger Verfassung verstösst? Stier-Somlo[2])

[1]) Vergl. Vogel a. a. O., S. 28.
[2]) a. a. O., S. 663.

und Triepel[1]) verneinen dieses Recht des Reichspräsidenten; Finger, Hatschek nehmen keine Stellung dazu. Das materielle Prüfungsrecht des Senats ist zu bejahen[2]). Wenn der Senat prüfen will und muss, ob ein Gesetz in der verfassungsmässigen Form zustandegekommen ist, so muss er auch auf dessen Inhalt eingehen, was gewöhnlich schon bei der regelmässigen Zustimmungserteilung nach Art. 43 DV geschehen sein wird. Denn nur dann kann er sagen, ob das Gesetz den einfachen Weg oder den eines verfassungsändernden Gesetzes hätte gehen müssen. Nur dann ist er imstande von seiner Befugnis, ein nicht in verfassungsändernder Form zustandegekommenes Gesetz zu beanstanden, Gebrauch zu machen. Wir sehen also, dass das formelle Prüfungsrecht ohne Anerkennung des materiellen nicht möglich ist, daß in Wahrheit eine Unterscheidung zwischen dem formellen und materiellen Prüfungsrecht des Senats keinen Sinn hat[3]). — Hat sich der Volkstag bei erneuter Beschlussfassung der Meinung des Senats, dass das von ihm auszufertigende Gesetz nicht verfassungsmässig ist, nicht angeschlossen und beharrt der Senat auf seinem Standpunkt, so wird dem Volkstag nichts anderes übrig bleiben, als dem parlamentarischen Senat — und damit der Mehrheit — das Misstrauen auszusprechen oder bei schuldhafter Verfassungsverletzung die Senatorenanklage vor dem Staatsgerichtshof zu erheben.

Der Senat könnte gewillt sein, einen Gesetzesbeschluss durch Hinausschiebung der Ausfertigung möglichst lange nicht Gesetz werden zu lassen[4]). Deshalb ist ihm zur Ausfertigung höchstens 1 Monat Zeit gegeben. Darüber lässt die Danziger Verfassung keinen Zweifel. Die Frist beginnt mit dem Tage des verfassungsmässigen Zustandekommens des Gesetzesbeschlusses (Art. 39 Ziffer a) DV), also in der Regel mit der Zustimmung des Senats,[5]) wenn auch die

---

[1]) „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 535.

[2]) Vergl. Vogel a. a. O., S. 28 ff, so auch Anschütz a. a. O., S. 320.

[3]) Vergl. Anschütz a. a. O., S. 320.

[4]) Eine Aussetzung der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes auf Antrag eines Teiles der Abgeordneten des Parlaments zum Zwecke der Herbeiführung des Volksentscheides, wie es die Reichsverfassung in Art. 72, 73 Abs. 2 kennt, ist der Danziger Verfassung unbekannt.

[5]) Fasst man freilich die Zustimmung des Senats nur als Verzicht auf ein Veto auf, dann kann als Fristbeginn der Zeitpunkt des Volkstagsbeschlusses angesehen werden.

Ausfertigung bereits gleichzeitig mit der auf den Volkstagsbeschluss folgenden Zustimmung der Regierung erfolgen kann und erfolgen wird. Bei einem unverändert vom Volkstage angenommenen Initiativantrag des Senats würde nach der von uns oben abgelehnten Praxis der Beginn der Frist der Tag der Schlussabstimmung im Volkstage sein. Hat das Volk die Sanktion erteilt, so läuft die Frist von dem Tage, an dem der Senat das Abstimmungsergebnis im Staatsanzeiger nach § 33 des Gesetzes über den Volksentscheid veröffentlicht hat.[1]) Da der Gesetzesbeschluss bereits verfassungsmässig zustande gekommen sein soll, kann im übrigen die Ausfertigung auch nach Ablauf der Legislaturperiode des Volkstages stattfinden.[2])

Da die Danziger Verfassung nicht von der Ausfertigung spricht, sagt sie auch nichts über deren Form. Aus dem Begriff der Ausfertigung ist jedoch die Schriftform zu schliessen. Sie muss die wesentlichen Bestandteile einer Urkunde enthalten. Also den vollständigen wortgetreuen Gesetzestext, die Ortsbezeichnung, Datum, Unterschriften, Siegel — und auch die Verkündungsformel.[3]) In Danzig wird in der Ausfertigungsurkunde nicht etwa wie es im Deutschen Reich üblich ist,[4]) der Tag der Ausfertigung als Datum des Gesetzes bezeichnet, sondern in der Regel der Tag der letzten Beschlussfassung des Senates oder auch des Volkstages. Denn da im allgemeinen der Senat über ein auf seine Initiative hin im Volkstage angenommenes Gesetz nicht noch einmal Beschluss fasst, so ist in diesem Falle in Danzig das Gesetzesdatum, das der Schlussabstimmung im Volkstag.[5]) — Eine bestimmte Verkündungsformel ist nicht vorgeschrieben. Ihr Wortlaut unterliegt der Beschlussfassung des Senats. Sie gibt den Weg des Gesetzes an und lautet in der Regel: „Volkstag und Senat haben folgendes Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird." —Unterzeichnet wird die Ausfertigungsurkunde von dem Präsidenten des Senats und einem Senator gemäss Art. 41 Abs. 2

---

[1]) Vergl. Kaisenberg a. a. O., S. 35.

[2]) Vergl. Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 99.

[3]) Vergl. Laband a. a. O., Bd. 2, S. 52; Willers „Der Weg der Reichsgesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung", S. 84; Vogel a. a. O., S. 50/51.

[4]) Anschütz a. a. O., S. 320.

[5]) So z. B. das Gesetz vom 1. 10. 1925 betreffend Abänderung des Versorgungsgesetzes über die Versorgung der Militärpersonen usw. und andere Versorgungsgesetze (Ges. Bl. S. 267), das das Datum der Schlussabstimmung im Volkstage trägt.

DV, womit die Verantwortung für die Richtigkeit der Beurkundung entstanden ist.

e) Die Verkündung.

Mit der Beurkundung ist das Gesetz körperlich existent geworden. Die Ausfertigung ist durch Unterzeichnung der Urkunde, des Originals des Gesetzes, vollendet. Diese ist aber nicht an einzelne Personen gerichtet, sondern, da das Gesetz Befolgung von allen Staatsbürgern verlangt, muss es im Gegensatz zu einer Verwaltungsverordnung der Oeffentlichkeit bekanntgegeben werden. Das ist als unmittelbare und notwendige Folge der Ausfertigung die Publikation oder Verkündung. Der Gesetzesinhalt erhält erst durch die Verkündung allgemeinverbindliche Kraft[1]). „Die Verkündung ist," nach Hatschek,[2]) „da jedes Gesetz eine rechtlich bedeutsame staatliche Willensäusserung ist, jener juristische Akt, wodurch diese in die Aussenwelt, also in die Oeffentlichkeit, gebracht wird." Doch können wir nicht mit Hatschek[3]) sagen, dass jede Ausfertigung den Verkündungsbefehl enthalte,[4]) denn ein notwendiges Zusammenfallen des Verkündungsbefehls mit der Ausfertigung und mit der Zustimmungserteilung des Senats ist nicht erforderlich, auch dann nicht,[5]) wenn, wie in der Danziger Verfassung, von einer Ausfertigung nicht gesprochen wird. Die Verkündung im weiteren Sinne schliesst nicht nur den Verkündungsbefehl, sondern auch den Abdruck im Gesetzblatt und die Ausgabe des Gesetzblattes in sich[6]). — Die Danziger Verfassung kennt auch wie im Reich das formelle Publikationsprinzip.[7]) Sie begnügt sich, dem Staatsbürger die Möglichkeit zu geben, sich von dem Inhalt des Gesetzes Kenntnis zu verschaffen. Deshalb hat auch der Senat — nur dieser ist hierzu verfassungsmässig legitimiert (Art. 39 Ziffer a) DV) — den Gesetzesinhalt in einem Gesetzblatt abdrucken und das Gesetz aussenden zu lassen. Die Danziger Verfassung gibt im

---

[1]) Laband a. a. O., Bd. 2, S. 22/23.
[2]) a. a. O., Bd. 2., S. 90.
[3]) a. a. O., Bd. 2, S. 90.
[4]) Vergl. auch Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 538; Vogel a. a. O., S. 21.
[5]) wie v. Schöppenthau a. a. O., S. 43 meint.
[6]) Vergl. Stenig „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Verfassung im Reich und in den deutschen Ländern", S. 145.
[7]) Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 91 ff.

Gegensatz zu der Reichsverfassung, der Preussischen Verfassung, der der drei Hansestädte und auch abweichend zu den ersten 3 Entwürfen der Verfassung nicht zweifelsfrei an, wo der Senat das Gesetz zu verkünden hat. Man kann höchstens aus Art. 44 DV entnehmen, dass die Gesetze im Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig abzudrucken seien. In der Sonderausgabe des Staatsanzeigers für Danzig vom 17. 1. 1921[1]) gibt der Senat vom 1. 1. 1921 an die Herausgabe des Gesetzblattes für die Freie Stadt Danzig, enthaltend die vom Volkstag und Senat beschlossenen Gesetze, und die Herausgabe des Staatsanzeigers für Danzig, enthaltend von Rechtssätzen: Verordnungen und Bekanntmachungen des Senats und anderer Behörden, bekannt. Durch Verordnung des Senats vom 15. 9. 1922 im Staatsanzeiger vom 23. 9. 1922[2]) enthält das Gesetzblatt sowohl die Gesetze als auch die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Verordnungen des Senats. —Der Senat hat die Pflicht zur Verkündung, zu deren Erfüllung ihm eine Frist von 1 Monat gesetzt ist (Art. 39 Ziffer a) DV). Hinsichtlich des Beginns dieser Frist gilt das zur Ausfertigung Gesagte. — Der zuständige Senator sendet die Originalurkunde mit dem Befehl zur Veröffentlichung an die Geschäftsstelle des Gesetzblattes der Freien Stadt Danzig. Von der Geschäftsstelle wird der Druckerei das Gesetz zum Abdruck gegeben und gleichzeitig der Tag bestimmt, an dem die Ausgabe des Gesetzblattes zu erfolgen hat. Der Korrekturabzug wird sodann mit der Originalurkunde von der Geschäftsstelle verglichen und evtl. berichtigt. Mit der Ausgabe, die durch Ablieferung des Gesetzblattes an die Hauptpost der Stadt Danzig zwecks Versendung geschieht, ist die Verkündung des Gesetzes vollendet.[3]) Da Danzig bei einer Auflage von z. Zt. 1900 Exemplaren eine Teillieferung an das Postamt wie im Reich nicht kennt, so entfällt auch die Streitfrage, wann die Ausgabe erfolgt ist. — Das auf dem Gesetzblatt vermerkte Datum der Ausgabe begründet nur eine Vermutung der Richtigkeit, die durch den Nachweis, dass der tatsächliche Vorgang der Ausgabe zu einem anderen Zeitpunkt erfolgt ist, entkräftet werden kann.[4])

---

[1]) S. 31.
[2]) S. 551.
[3]) Vergl. Stenig a. a. O., S. 148; Anschütz a. a. O., S. 332; Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. 57, S. 51.
[4]) Vergl. Stenig a. a. O., S. 148/149.

f) Das Inkrafttreten des Gesetzes.

Mit der Verkündung ist die letzte Voraussetzung für das Zustandekommen des Gesetzes erfüllt. Die Verkündung hat zweierlei Wirkung.[1]) Sofort mit ihr tritt die formelle Gesetzeskraft ein. Nur durch actus contrarius, d. h. nur wieder durch ein Gesetz, kann der geschaffene Rechtssatz abgeändert oder aufgehoben werden, sofern das Gesetz oder ein anderes Gesetz nicht etwas anderes bestimmt. Die materielle Gesetzeskraft, d. h. die Verbindlichkeit des Gesetzes für die, die es angeht, tritt bei Schweigen des Gesetzes nicht sofort ein, sondern erst nach einer vacatio legis.[2]) Solange diese Frist dauert, besteht nur eine Bindung der Rechtssetzungsfaktoren. Die Danziger Verfassung (Art. 44) kennt die Frist von 7 Tagen, also das Inkrafttreten des Gesetzes mit Beginn des 8. Tages nach Ablauf des Tages, an dem das betreffende Stück des Gesetzblattes ausgegeben worden ist. Diese Frist genügt zur Vertrautmachung der Bürger in dem kleinen Freistaat über die betreffenden Gesetzesbestimmungen.[3]) Dem Gesetzgeber aber bleibt es überlassen, in dem zu verkündenden Gesetz von der in Art. 44 DV angegebenen Frist abzuweichen. Auch dem Senat kann die Ermächtigung erteilt werden, das Inkrafttreten des Gesetzes zu bestimmen.[4])

BB. Das Finanzgesetz.

Wenden wir die Definition der Geschäftsordnung des Volkstages, die diese in § 34 Abs. 1 übereinstimmend mit § 36 Abs. 1 PrLTGO den Finanzvorlagen gegeben hat, auf die Finanzgesetze an, so sind Finanzgesetze: „Gesetze, die in der Hauptsache bestimmt sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die Finanzen des Staates einzuwirken." Soweit sie Rechtssätze enthalten, gehören sie in den Rahmen unserer Arbeit. Ihr Zustandekommen weicht von dem gewöhnlichen Gesetzgebungsgang ab.

Das Recht der Initiative ist bis auf das des Volks nach Art. 48 Abs. 1 DV in der Danziger Verfassung keinem Rechtssetzungsfaktor eingeschränkt. Trotzdem behauptet § 34

---

[1]) Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 97.

[2]) Vergl. Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen RV" a. a. O., S. 542.

[3]) Die Hamburger V (Art. 56 Abs. 2) und die Bremer V (§ 59) sprechen im Zweifel von einer Inkrafttretung am folgenden Tage nach Ausgabe des Gesetzblattes.

[4]) Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 96.

VTGO, dass Finanzvorlagen lediglich Senatsvorlagen und Anträge aus der Mitte des Volkstages sind. Dabei ist übersehen worden, dass auch Finanzvorlagen von der allerdings noch nicht bestehenden Berufsvertretung eingebracht werden können.

Soweit es sich um die Feststellung des Gesetzesinhaltes im Volkstage handelt, kann natürlich das Parlament von seiner üblichen Regelung abgehen, wie es nach § 34 VTGO geschieht — vorausgesetzt, dass dies nicht der Verfassung widerspricht. Daher darf auch der Volkstag zu diesem Zweck in Zweifelsfällen entscheiden, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt (§ 34 Abs. 1 Satz 2 VTGO). — Ueber Finanzvorlagen kann nach der Geschäftsordnung nur abgestimmt werden, wenn sie ein Ausschuss vorberaten und dieser einen Antrag dazu gestellt hat. Die Finanzvorlagen werden deshalb in der Regel an den Hauptausschuss des Volkstages verwiesen (§ 34 Abs. 2, Abs. 4 VTGO).

Bei der Rechtssetzung über einige wesentliche in Art. 36 DV genannten Finanzvorlagen steht dem Finanzrat ein Mitwirkungsrecht zu. Hier ist nach Art. 36 DV dessen Zustimmung einzuholen. Wer die Zustimmung einzuholen hat, sagt die Verfassung direkt nicht. Aus Art. 36 Abs. 2 DV, nach dem der Finanzrat seine verweigerte Zustimmung dem Senat mitzuteilen hat, ist zu entnehmen, dass der Senat dafür zuständig ist; was auch in der Praxis unbestritten ist. So muss dem Senat auch das Recht zugebilligt werden, zu entscheiden, ob es sich im gegebenen Fall um einen Gegenstand handelt, der unter Art. 36 DV fällt. Er hat den Entscheid nach eigenem pflichtgemässen Ermessen zu treffen. Der Begriff der in Art. 36 Ziffer a)—c) DV angeführten Finanzvorlagen muss dabei ausdehnend ausgelegt werden, wenn man nicht die segensreiche Mitwirkung des Finanzrates an der Gesetzgebung, die ein Hemmschuh gegen leichtfertige Geldbewilligungen ist, auf ein Geringes beschränken will. So hat das vorläufige Oberverwaltungsgericht am 30. 10. 1925[1]) entschieden, dass unter den „neuen Steuern" des Art. 36 Abs. 1 Ziffer a) DV nicht nur neue Steuerarten, sondern auch alle geplanten Erhöhungen bestehender Steuern zu verstehen seien. Der Senat wird auch zu einer Herabsetzung von Steuern die Zustimmung des Finanzrates einzuholen haben. Ob er es auch zur gänzlichen Beseitigung einer Steuer tun muss, erscheint uns nach dem Wort-

[1]) DJM 1926, Nr. 1, S. 14.

laute des Art. 56 Abs. 1 Ziffer a) DV nicht vorgeschrieben, obwohl doch gerade hierzu die Zustimmung des Finanzrates erforderlich wäre. Holt der Senat in diesem Fall wenigstens ein Gutachten des Finanzrates nicht ein, so kann der Finanzrat von sich aus mit Anregungen an den Senat herantreten (vgl. § 9 des Gesetzes über den Finanzrat).

Ob die Zustimmung des Finanzrates vor oder nach der des Senats von diesem eingeholt werden muss, ist nicht gesagt, steht also im Belieben des Senats, erfolgt aber in der Praxis stets erst nach seiner Zustimmung[1]). Haben Senat und Finanzrat ihre Zustimmung erteilt[2]), so fertigt der Senat das Gesetz aus und verkündet es. — Praktisch wird es sein, bei Nichtzustimmung des Senates die Zustimmung des Finanzrates noch vor der nochmaligen Beschlussfassung des Parlamentes einzuholen, denn auch wenn der Finanzrat nicht zustimmt, erfolgt nochmals Beschlussfassung durch den Volkstag. So hätte sich dann das Parlament über beide verweigerten Zustimmungen gleichzeitig in Form der 3. Beratung zu befassen (§§ 21 Abs. 2, 34 Abs. 3 VTGO). — Die Beratung und Beschlussfassung des Finanzrates erfolgt in nicht öffentlicher Sitzung (§ 11 des Gesetzes über den Finanzrat). Die Beschlüsse sind schriftlich festzulegen (§ 12 des Gesetzes über den Finanzrat). Die Senatsvorlagen werden in der Regel in einer Beratung erledigt (§ 13 FRGO). Das Amendementrecht kann bis zur Beschlussfassung, die mit Stimmenmehrheit erfolgt (§ 11 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzrat), ausgeübt werden (§ 15 FRGO). Nur, wenn der Finanzrat seine Zustimmung in den Fällen des Artikels 56 DV versagt, muss dem in jeder Sitzung des Finanzrates zu führenden Protokoll eine Begründung beigefügt werden (§ 8 FRGO). Dann hat der Finanzrat innerhalb zwei Wochen — nach Zustellung des Beschlusses durch den Senat — diesem seinen Einspruch und spätestens innerhalb von noch einmal derselben Frist eine schriftliche Begründung mitzuteilen, woraus sich der Umfang der verweigerten Zustimmung ergibt (Art. 56 Abg. 2 DV). Eine schriftliche Form ist für die Einspruchseinlegung selbst nicht vorgeschrieben. — Der Einspruch des Finanzrates wird analog dem des Reichsrates[3]) als verzichtbar und widerruflich anzusehen sein. Der Senat hat bei einer frist- und formgerechten begründeten Zustimmungsverweigerung — und nur dann —

---

[1]) Vergl. auch Sten. Ber. des Volkstages vom 24. 8. 1927, S. 3595.
[2]) Siehe unten S. 59.
[3]) Anschütz a. a. O., S. 343

den angefochtenen Beschluss mit der Begründung des Finanzrates zur nochmaligen Beschlussfassung darüber dem Volkstag zu übersenden. Der Volkstag hat noch einmal den Gesetzesinhalt festzustellen und die Sanktion zu erteilen. Die nochmalige, an keine Frist gebundene Beschlussfassung, zu der der Volkstag verpflichtet ist, erfolgt in den Formen der 3. Beratung (§ 34 Abs. 3 VTGO). Sämtliche Bestimmungen der 3. Beratung sind auf sie anzuwenden. Das ist im Volkstag bestritten worden: Der Wortlaut des Art. 36 Abs. 2 Satz 2 DV gestatte im Gegensatz zu Art. 43 Abs. 2 DV lediglich eine Abstimmung, nicht noch einmal eine Besprechung[1]). Dem ist zu entgegnen, dass es dem Volkstag überlassen bleibt, die Form der nochmaligen Beschlussfassung zu bestimmen. Es dürfte auch sonst eine Besprechung über eine Gesetzesvorlage überhaupt nicht geben, denn Art. 43 Abs. 1 DV spricht ebenfalls nur von einem Beschluss. — Dem Volkstag bleibt es überlassen, ob er in der erneuten Beratung den Einspruch des Finanzrates prüft und ihm abhilft, ohne dass der Finanzrat dagegen vorgehen könnte. Einen Antrag dahingehend, dass der Volkstag bei der 2. Beschlussfassung mit ⅔ Mehrheit beschliessen muss, wurde im Verfassungsausschuss abgelehnt, weil hierdurch die Rechte des Volkstages eingeschränkt würden[2]). — Aendert der Volkstag seinen Beschluss ab, jedoch nicht gemäss dem Willen des Finanzrates, so steht diesem, ähnlich dem oben behandelten Rechte des Senats nach Art. 43 Abs. 2 DV, ein erneutes Einspruchsrecht gegen die Abänderung zu. Lag bereits ein übereinstimmender Beschluss zwischen Volkstag und Senat vor, bleibt der Volkstag aber auf Grund des Einspruchs des Finanzrates nicht bei seinem Beschluss, so bedarf es zum Zustandekommen eines Gesetzes nach Art. 43 Abs. 1 DV erneut der Zustimmung des Senats.

Wir sehen also, dass der Finanzrat ein Mitwirkungsrecht an der Rechtssetzung hat. Es ist jedoch nicht dem des Senates gleichwertig. Bei dem Finanzrat handelt es sich tatsächlich nur um ein suspensives Veto[3]). Ein Finanzgesetz kommt auch ohne die Zustimmung des Finanzrates zustande. Es genügt

---

[1]) Sten. Ber. des Volkstages vom 24. 8. 1927, S. 3593. ff.

[2]) Berichterstatter Loening in der Vgeb. Vers. vom 30. 7. 1920, Sten. Ber. S. 256.

[3]) So auch Loening „Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung" in „Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen", 1921, Heft 3, S. 33; ders. in „Die Freie Stadt Danzig" in „Die politischen Parteien der Staaten des Erdballs", 1923, 2. u. 3. Heft, S. 5.

ein passives Verhalten, um das Finanzgesetz zur Ausfertigung durch den Senat reif werden zu lassen. — In der Verkündungsformel des Finanzgesetzes wird die Mitwirkung des Finanzrates an der Rechtssetzung erwähnt bezw. erhält der Gesetzestext den Nachsatz, dass die verfassungsmässigen Rechte des Finanzrates gewahrt sind[1]).

Das vorläufige Oberverwaltungsgericht bestreitet in seinem Urteil vom 30. 10. 1925[2]), dass der Finanzrat notwendig an der Rechtssetzung mitwirken müsse. Es kommt zu dem Ergebnis, dass der Senat zwar politisch verantwortlich sei für die Nichteinholung der Zustimmung des Finanzrates, im übrigen aber ein Gesetz auch gültig zustande gekommen sei, ohne dass der Senat an den Finanzrat herangetreten wäre. Mit Unrecht. Die Stellung des Finanzrates im System der Verfassung, die hierin nicht erfolgte Regelung seiner Zusammensetzung und des Verfahrens, wodurch auch bis zum Erlass des Gesetzes über den Finanzrat vom 9. 2. 1923 die Einholung seiner Zustimmung unmöglich war, kann gewiss nicht gegen eine erforderliche Mitwirkung sprechen. Auch das Verfahren beim Volksentscheid ist nicht in der Verfassung, sondern erst später durch das Gesetz vom 6. 3. 1923 und durch die Verordnung vom 5. 10. 1923 geregelt worden. Und die Berufsvertretung harrt jetzt noch einer Schaffung durch Gesetz. — Das vorläufige Oberverwaltungsgericht bestreitet auch eine notwendige Mitwirkung des Finanzrates, weil die Wirkung des Einspruchs des Finanzrates eine andere sei als die Nichterteilung der Zustimmung des Senats. Das ist richtig, sagt aber noch nichts gegen die Notwendigkeit der Mitwirkung des Finanzrates. Keineswegs aber darf die Stellung des Finanzrates mit der des Reichswirtschaftsrates nach Art. 165 RV verglichen werden, wie es vom vorläufigen Oberverwaltungsgericht geschieht. Nach Art. 165 RV besteht allerdings keine die Gültigkeit eines Gesetzes bedingende Pflicht für die Reichsregierung, sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorzulegen. Was die Reichsregierung mit dem etwa eingeholten Gutachten beginnt, steht bei ihr. Dass beim Finanzrat das in der Verfassung ausdrücklich geregelte Verfahren ein ganz anderes ist, haben wir oben gesehen. Das Fehlen der Mitwirkung des Finanz-

---

[1]) Vergl. das Ermächtigungsgesetz vom 29. 11. 1926, Ges. Bl. S. 317.
[2]) DJM 1926, S. 14.

rates lässt ein verbindliches Gesetz nicht zustandekommen und kann natürlich auch nicht durch eine zweimalige Beschlussfassung im Volkstage ersetzt werden.

CC. Das verfassungsändernde Gesetz.

Durch Artikel 49 Abs. 1 DV wird, wenn auch nicht ausdrücklich wie in Art. 76 Satz 1 RV, ausgesprochen, dass die Verfassung, d. h. die Verfassungsurkunde, im Wege der Gesetzgebung geändert werden kann. Damit macht auch das Danziger Staatsrecht keinen Unterschied zwischen einer gesetzgebenden und einer verfassunggebenden Gewalt (pouvoir constituant).[1]) Man kann auch in Danzig mit Anschütz[2]) sagen, dass die verfassunggebende Gewalt nicht über der Legislative, sondern zu ihrer Disposition stehe. Dieselben gesetzgebenden Faktoren schaffen die einfachen sowie auch die verfassungsändernden Gesetze. Doch ist die formelle Gesetzeskraft der Verfassungsurkunde stärker als die bei den gewöhnlichen Gesetzen. Zum Schutze der Verfassung bestimmt Art. 49 DV ein besonders erschwertes Verfahren für das Zustandekommen einer Aenderung von ihr.

Der Art. 49 DV wendet sich gegen alle Gesetze, die materiell und formell der Verfassung widerstreben. Die Verfassungsänderung kann eine materielle oder formelle sein. Im ersten Falle bleibt formell der Wortlaut der Verfassung unverändert, materiell wird jedoch eine Abänderung des Inhaltes bewirkt. Im zweiten Falle geschieht auch eine wörtliche Abänderung des Verfassungstextes. Die Bestimmung des Art. 39 Abs. 2 Lübecker Verfassung, dass Gesetze, die nicht die Abänderung des Wortlautes der Verfassung unmittelbar zum Gegenstand haben, soweit sie mit ihr in Widerspruch stehen, nichtig sind, kennt die Danziger Verfassung nicht. Aus dem Schweigen der Verfassung, aus der in Danzig bestehenden Praxis wie aus dem Vergleich zu der immer noch im Reich herrschenden Lehrmeinung[3]) und der dortigen Praxis darf auch in Danzig eine materielle Verfassungsänderung nicht

---

[1]) Siehe zu den verfassungsändernden Gesetzen Carl Schmitt „Verfassungslehre", 1928.

[2]) a. a. O., S. 348.

[3]) Vergl. Laband a. a. O., Bd. 1, S. 284, Bd. 2, S. 38/39; Meyer-Anschütz a. a. O., S.587; Hatschek a a. O., Bd. 2, S. 19/20; Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung" a. a. O., S. 542/543; Finger a. a. O., S. 384/385; Büge „Die Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung des Reiches", S. 38.

als unzulässig angesehen werden.[1]) Infolgedessen wird freilich auch nicht die Aushöhlung der Verfassung verhindert, indem immer wieder ein in den erschwerenden Formen des Art. 49 DV angenommenes Gesetz den Inhalt einer Verfassungsbestimmung abändert oder aufhebt, ihren Wortlaut aber bestehen lässt.

Das Zustandekommen eines verfassungsändernden Gesetzes weicht von dem im Normalfalle nach der Danziger Verfassung im Stadium der Feststellung des Gesetzesinhaltes ab. Diese Abweichungen sind in den Verfassungen der deutschen Länder verschieden geregelt. Die Reichsverfassung (Art. 76) und die Preussische Verfassung (Art. 30) verlangen nur zum Zustandekommen eines verfassungsändernden Gesetzes die Anwesenheit von mindestens $^2/_3$ der gewählten Abgeordneten und die Zustimmung von $^2/_3$ der anwesenden. Während die Hanseatischen Verfassung neben dem doppelten Quorum stets noch 2 Lesungen verlangen. Nach der Bremer Verfassung (§ 58) ist das doppelte Quorum der Reichsverfassung bei zwei an verschiedenen Tagen stattzufindenden Lesungen erforderlich. Die Hamburger Verfassung (Art. 55) sieht zwischen den beiden Lesungen einen Zeitraum von mindestens 14 Tagen vor. $^3/_4$ sämtlicher Abgeordneten müssen anwesend sein, mindestens $^2/_3$ von ihnen zustimmen. Die Lübecker Verfassung (Art. 39) erfordert neben der zweiten erst zwei Wochen nach der ersten Lesung möglichen Lesung nur die Zustimmung einer $^2/_3$ Mehrheit. Ihr ähnelte der Sahmsche Entwurf. Er verlangte in Art. 40, dass zu einem Beschluß der Bürgerschaft auf Abänderung der Verfassung bis auf den über die Abänderung der Kommunalgrenzen in zwei mindestens einen Monat auseinanderliegenden Lesungen eine Mehrheit von mindestens $^3/_4$ der abgegebenen Stimmen dafür war. Die Danziger Verfassung schliesst sich in Art. 49 den anderen übereinstimmenden Entwürfen an. Art. 49 Abs. 1 DV lautet:

„Ein Beschluss des Volkstages auf Abänderung der Verfassung kommt nur zustande, wenn die Abänderung in zwei, mindestens einen Monat auseinanderliegenden Lesungen mit Zweidrittelmehrheit und bei Anwesenheit von mindestens Zweidrittel der gewählten Abgeordneten beschlossen wird."

---

[1]) Vergl. von Schöppenthau a. a. O., S. 57; a. M. Richter „Gesetzgebung und Verfassung" in DJM 1926, S. 105.

Bei der Beratung des Volkstages über den Gesetzentwurf bezüglich des zweiten Verlangens des Völkerbundes auf Abänderung der Verfassung hinsichtlich der Amtsdauer des Präsidenten des Senats und der hauptamtlichen Senatoren wurde behauptet, dass jeder Beschluss der geschäftsordnungsmässig vorgeschriebenen Beratungen den Erfordernissen des Art 49 DV unterläge. Hiergegen hat sich der Abgeordnete Loening eingehend gewandt.[1]) Ein Beschluss des Volkstages kommt erst durch die Schlussabstimmung zustande. Alle ihr vorangehenden Abstimmungen sind lediglich von interner Wirkung. Da das Parlament sich nach Art. 11 DV seine Geschäftsordnung selbst gibt, so steht es ihm auch frei, nach eigenem Ermessen über die Form der der Schlussabstimmung vorangehenden Abstimmungen zu bestimmen. Die Geschäftsordnung des Volkstages schweigt in unserem Fall. So gelten die gewöhnlichen Bestimmungen der Verfassung (Art. 16 und 17) über Beschlussfähigkeit und Stimmenmehrheit. Diesem von Loening entwickelten Standpunkt hat sich der Volkstag in seiner Mehrheit angeschlossen.[1])

Mindestens $^2/_3$ der gewählten Abgeordneten muss bei der Schlussabstimmung anwesend sein. Sie müssen sich an der hierfür erforderlichen namentlichen Abstimmung (§ 28 Abs. 4 VTGO) beteiligen und sei es nur durch Stimmenthaltung oder Abgeben einer ungültigen Stimme. Das sagt ausdrücklich § 81 Abs. 1 VTGO. Dieses Quorum ist ein Beschlussfähigkeitsquorum und nicht ein Abstimmungsquorum. Sind nicht $^2/_3$ der Abgeordneten anwesend, so ist das Haus nicht beschlussfähig, die Sitzung nach § 81 Abs. 3 VTGO sofort aufzuheben, nicht aber ist nicht der Beschluss zustandegekommen. In dieser bei den Verfassungsberatungen akutwerdenden Frage hat Loening einen anderen Standpunkt eingenommen.[2]) Nach seiner Meinung sei der Beschluss gefallen, da nach Art. 16 DV zur Beschlussfähigkeit s t e t s nur die Hälfte der Abgeordneten anwesend zu sein braucht und lediglich Art. 17 DV, der von der erforderlichen Stimmenanzahl spricht, eine Ausnahme von der einfachen Stimmenmehrheit zulässt. Demnach sei die $^2/_3$

---

[1]) Vergl. Sten. Ber. des Volkstages vom 28. 12. 1921, S. 2122 und vom 31. 12. 1921, S. 2133 ff.; vergl. auch Loening „Parlamentarische Rechtsfragen bei Verfassungsänderungen" in Hanseatische Rechtszeitschrift, 1922, Nr. 21, Spalte 845 ff.

[2]) Vergl. Sten. Ber. 1922, S. 2631 ff. und Loening „Parlamentarische Rechtsfragen bei Verfassungsänderungen" in Hanseatische Rechtszeitschrift, 1922, Nr. 21, Sp. 845 ff.

Mehrheit als auch die Anwesenheit von 2/3 der Abgeordneten massgebend nur für die Ablehnung oder Annahme der Vorlage, nicht dagegen für die Beschlussfähigkeit als solche. Dem ist zu entgegnen: Die Danziger Verfassung sagt in Art. 49 nicht, dass die 2/3 Mehrheit der Zustimmenden aus der 2/3 Mehrheit der Anwesenden erforderlich ist. Jedes Quorum, das durch namentliche Abstimmung festzustellen ist (§ 28 Abs. 4 VTGO), ist getrennt zu betrachten. Dass Art. 16 DV nicht ausdrücklich eine Ausnahme von der einfachen Mehrheit der Beschlussfähigkeit gestattet, kann nicht stichhaltig sein, wie Morstein-Marx[1]), der sich eingehend gegen die Meinung Loenings wendet, unter Heranziehung einiger Verfassungen der deutschen Länder darlegt. Die in Art. 49 DV vorgeschriebene besondere Anwesenheitsziffer ist eben als ein Ausnahmequorum unter Durchbrechung der allgemeinen Regel anzusehen.

Frühestens ein Monat nach der Schlussabstimmung hat die 2. Lesung der Vorlage im Volkstage zu erfolgen. Ueber ihre Form herrschten ursprünglich Zweifel. Die Danziger Verfassung sagt nichts darüber. Da auch die Geschäftsordnung des Volkstages, die hierüber als interne Angelegenheit zu befinden hat, ursprünglich schwieg, so mussten auch bei der 2. Lesung die drei Beratungen eingehalten werden. Die Frage ist jetzt durch den § 21 Abs. 3 VTGO geklärt, nach dem die 2. Lesung nur in Form der 3. Beratung stattzufinden hat.

Die im Entwurf vom 10. 4. 1920 unrichtige Fassung des Art. 47 Abs. 1 Satz 1, nach der eine Aenderung der Verfassung durch Volkstagsbeschluss zustandekam, ist berichtigt worden. Zu dem Zustandekommen eines verfassungsändernden Gesetzes ist natürlich auch die Zustimmung des Senats erforderlich, was in Art. 49 Abs. 1 DV als Ergänzung zu Art. 43 DV nicht noch einmal zu sagen ist. — Im Gegensatz zur Beschlussfassung des Reichsrates nach Art. 76 RV ist kein erhöhtes Quorum für die Regierung in Danzig vorgeschrieben. Stimmt der Senat nicht zu, so geht das Verfahren wieder nach Art. 43 Abs. 2 und 3 DV vor sich. Der nochmalige Volkstagsbeschluss ist jedoch erneut dem erschwerten Zustandekommen gemäss Art. 49 DV unterworfen. Stimmt der Senat auch jetzt nicht dem gleichbleibenden Parlamentsbeschluss zu, so muss er also den Volksentscheid anrufen. Will das Volk einer Verfassungsänderung die Sanktion erteilen, so ist die Zustimmung

---

[1]) „Parlamentarische Rechtsfragen bei Verfassungsänderungen" in Hanseatische Rechtszeitschrift, 1923, Nr. 10, S. 389 ff.

der Mehrheit seiner Stimmberechtigten erforderlich (Art. 49 Abs. 2 DV, § 31 Abs. 2 des Gesetzes über den Volksentscheid).

Doch wäre das nach unseren vorstehenden Darlegungen von dem Senat verkündete Gesetz noch nicht verbindlich. Denn ihm fehlt die Genehmigung des Völkerbundes, die zu dem verfassungsmässigen Zustandekommen eines verfassungsändernden Gesetzes erforderlich ist. Art. 49 Abs. 3 DV schreibt vor:

„Abänderungen der Verfassung können erst in Kraft treten, nachdem sie dem Völkerbund mitgeteilt sind und dieser erklärt hat, dass er gegen die Abänderungen keine Einwände zu erheben hat."

Aus dem Inhalte dieses Absatzes 3 des Art. 49 DV geht nicht hervor, dass sich die Genehmigung nur auf textliche Abänderungen der Verfassung bezieht. Und da, wie wir oben festgestellt haben, eine Verfassungsänderung sowohl eine formelle wie auch eine materielle sein kann, so trifft der Art. 49 Abs. 3 DV auf jedes verfassungsändernde Gesetz zu.[1])

In seinem Beschluss vom 17. 11. 1920[2]) hat der Rat des Völkerbundes den stellvertretenden Hohen Kommissar des Völkerbundes ermächtigt, die Verfassunggebende Versammlung zu ersuchen, ihm unter anderen Aenderungen die Verfassung auch derartig abgeändert vorzulegen, wie sie jetzt in Art. 49 Abs. 3 besteht. Im Verfassungsausschuss des Volkstages und in diesem selbst hat man sich eingehend gegen das Verlangen des Völkerbundes — die Unabhängigen übrigens mit der Begründung, dass der sich gegen eine Verfassungsänderung sträubende Senat auf dem Umwege über den Völkerbund gegen den Willen der Mehrheit des Volkstages eine zukünftige Aenderung der Verfassung verhindern könnte — gewandt.[3]) Doch fügte man sich dem Willen des Völkerbundes, indem der Volkstag den Antrag des Verfassungsausschusses „betr. Gesetz zur Ergänzung der Verfassung nach den Forderungen des Völkerbundes" in der 3. Sitzung vom 9. 12. 1920 annahm.

Nach Art. 103 Satz 2 VV wird die Verfassung der Freien Stadt Danzig vom Völkerbund gewährleistet. Durch Vornahme

---

[1]) Vergl. das 2. Gesetz über den Ausgleich der Geldentwertung vom 28. 9. 1926 (Ges. Bl. S. 285), das den Wortlaut der Verfassung nicht ändert, zu dem aber die Genehmigung des Völkerbundes eingeholt ist. A. M. von Schöppenthau a. a. O., S. 60.

[2]) Journ. Off., 11. Tagung, S. 76.

[3]) Sten. Ber. vom 9. 12. 1920, S. 20 und 21.

einer Verfassungsänderung wird der Gegenstand der Garantie des Völkerbundes geändert. Nicht mehr die ursprüngliche, sondern die abgeänderte Verfassung soll dieser sodann garantieren.[1]) Der Völkerbund konnte daher zu der Anschauung kommen, dass ihm die Genehmigung zur Abänderung der Verfassung zustehe. — Er ging jedoch weiter und stellte sich in seiner Sitzung vom 28. 2. 1921[2]) in einem Schreiben an die Danziger Regierung auf Veranlassung des französischen Ratsmitgliedes Léon Bourgeois auf dem Standpunkt: „Il est hors de doute que la Société des Nations pourra toujours . . . inviter la Ville Libre à introduire dans la Constitution tels amendements ultérieurs, dont l'expérience pourrait démontrer la nécessité ou l'opportunité." Am 2. 3. 1921 vertrat der Rat des Völkerbundes erneut diese Meinung durch Annahme des Berichtes des Vicomte Ishii[3]), der hierin mit dem Beschluss vom 28. 2. 1921 wörtlich übereinstimmt. „En vertu du fait que la Constitution est placée sous la garantie", stehe ihm das Recht auf künftige Aenderung der Verfassung zu. So folgerte der Rat des Völkerbundes beide Male und Polen schliesst sich ihm natürlich an.[4]) Diese Ansicht verkennt den Begriff der Gewährleistung. Die Garantie erstreckt sich auf bereits bestehende Verhältnisse, nicht etwa enthält die Gewährleistung ein Recht, diese einseitig umzugestalten. Auch der Garant ist an das gebunden, was von ihm gewährleistet wird, an die Erhaltung des bestehenden Zustandes. Und der Art. 49 DV sagt ja nur, dass die Verfassung lediglich durch Beschluss des Volkstages und Senats geändert werden kann, zu welchem sodann die Genehmigung des Völkerbundes einzuholen ist. Von einem Recht des Völkerbundes, eine Abänderung der Verfassung anzuregen.[5]) geschweige denn zu verlangen, ist nirgendswo die Rede. Vom

---

[1]) Vergl. Schroeder a. a. O., S. 21; Loening „Danzig, Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung" in „Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen", 1921, Heft 3, S. 39; ders. „Verfassungsänderungen und Völkerbund" in DZ vom 24. 3. 1921.

[2]) Journ. Off., 12. Tagung, S. 25 und S. 141.

[3]) Journ. Off., 12. Tagung, S. 37 und S. 145.

[4]) So der polnische Abgeordnete Kubacz in der 27. Sitzung des Volkstages vom 22. 3. 1921, Sten. Ber. S. 522.

[5]) Makowski a. a. O., S. 53, spricht von einem Initiativrecht des Völkerbundes („La Société a d'autre part le droit d'initiative en cette matière").

Volkstag[1]) wie von sämtlicher deutscher Literatur[2]) ist deshalb auch die Meinung des Völkerbundes abgelehnt worden, der im übrigen darauf auch nicht wieder zurückgekommen ist.

Doch allein die Bestimmung des Art. 49 Abs. 3 DV erschwert übermässig das Zustandekommen eines verfassungsändernden Gesetzes. Der Senat teilt dem Völkerbund das Zustandekommen des Gesetzesbeschlusses mit und beantragt, ihm Mitteilung zu geben, dass er, der Völkerbund, gegen die Abänderungen keine Einwendungen zu erheben habe. Da eine Frist zur Beschlussfassung nicht vorgesehen ist, kann es lange währen, bis, auf einer Tagung beschlossen, die Zustimmung des Völkerbundes durch den Danziger Völkerbundskommissar beim Senat eingeht. Ein positives Handeln des Völkerbundes ist erforderlich, nicht etwa ist die Genehmigung stillschweigend erteilt. Dagegen sagt Schroeder[3]) nicht zutreffend, „dass der Völkerbund das Wirksamwerden des geäusserten Danziger Staatswillens, das Inkrafttreten der geänderten Verfassung, dadurch verhindern könne, daß er Einwände erhebt." Bis zur Genehmigung des Völkerbundes kann der Zweck des Gesetzes überholt worden sein. Und wird der Völkerbund in Genf stets ein objektives Bild von den Nöten des kleinen Staates Danzig erhalten? Das Garantieverhältnis ist einseitig. Es besteht für Danzig keine Möglichkeit, die Erfüllung der Pflichten des Völkerbundes, über die dieser eben nur zu befinden hat, zu bewirken. Hat der Völkerbund die Genehmigung nicht erteilt, so kann der Senat erneut versuchen, seine Genehmigung zu erhalten. Hat der Völkerbund die Genehmigung erteilt, so fertigt der Senat das Gesetz aus und verkündet es innerhalb eines Monats. Die Verkündungsformel lautet: „Volkstag und Senat haben in den in Artikel 49 der Verfassung der Freien Stadt Danzig für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen das folgende Gesetz beschlossen, das nachstehend verkündet wird." Der Gesetzestext erhält ausser-

---

[1]) Sten. Ber. vom 22. 3. 1921, S. 519, 520 und vom 12. 4. 1921, S. 569 ff.

[2]) Vergl. nur: Loening „Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung" in „Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen", 1921, Heft 3, S. 39; Pfeuffer „ Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig", S. 154 ff.; Loening „Die Freie Stadt Danzig" in „Die politischen Parteien der Staaten des Erdballes", 1923, 2. und 3. Heft, S. 13; ders. „Verfassungsänderungen und Völkerbund", DZ vom 24. 3. 1921.; Schroeder a. a. O., S. 83/84.

[3]) a. a. O., S. 21.

dem noch den Nachsatz: „Die in der Verfassung vorgesehenen Rechte des Völkerbundes sind gewahrt."[1])

2. Die Rechtsnorm in Gestalt einer Rechtsverordnung.

Die zweite Form, in der die Rechtssetzung auftreten kann, ist die der Rechtsverordnung[2]). Sie gehört mit der Verwaltungsverordnung zu der formellen Verordnung. Doch nur sie, die Rechtsverordnung, ist materielles Gesetz. Vom formellen Gesetz unterscheidet sich die Rechtsverordnung dadurch, dass sie nicht auf dessem Wege zustandegekommen ist; von der materiellen Verordnung, dass sie keine Verwaltungsvorschrift enthält[3]). — Ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht kennt Danzig nicht. Alle Rechtssetzungsfaktoren — bis auf den Völkerbund — leiten ihre staatsrechtliche Stellung nur vom Volke und der von diesem gegebenen Verfassung her. Sie können daher auch nur die Befugnisse haben, die ihnen die Verfassung gegeben hat, also nicht ein ausserhalb der Gesetze begründetes Rechtsverordnungsrecht[4]). Dieses Recht steht aber auch nicht dem Völkerbund zu, denn er ist, wie wir oben gesehen haben, als Garant ebenfalls an die Verfassung gebunden. — Wird die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen erst durch ein formelles Gesetz erteilt, liegt eine sogenannte delegierte Rechtsverordnung vor. Ist die Ermächtigung bereits in der Verfassung vorgesehen, spricht man von einer verfassungsmässigen Rechtsverordnung[5]). Ob nach der Reichsverfassung ein verfassungsmässiges oder unmittelbares Rechtsverordnungsrecht gegeben ist, mag bestritten werden, es wird von Hatschek bekämpft[6]). Nach der Danziger Verfassung ist jedoch, wie wir sehen werden, die Zweiteilung der Rechtsver-

---

[1]) Vergl. 2. Gesetz über die Geldentwertung vom 28. 9. 1926 (Ges. Bl. S. 285).

[2]) Vergl. zu Folgendem Jellinek „Gesetz und Verordnung", 1887, S. 372, 384; Laband a. a. O., Bd. 2, S. 87, 88; Hatschek a. a. O., Bd. 2, S. 113; Schoen „Die Verordnungen" im Handbuch der Politik, Bd. 1, S. 248.

[3]) Stier-Somlo a. a. O, S. 333 ff. stellt nicht dem formellen Gesetz die formelle Verordnung gegenüber und setzt formelle Verordnung gleich Rechtsverordnung.

[4]) Vergl. Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" im Archiv des öffentl. Rechts, neue Folge 6. Bd., S. 141 u. 142.

[5]) Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen", a. a. O., S. 142; Stier-Somlo a. a. O., S. 334, 335.

[6]) a. a. O., Bd. 2, S. 118.

ordnungen in delegierte und in verfassungsmässige Rechtsverordnungen gegeben.

AA. Die Arten der Rechtsverordnung.

a) Die delegierte Rechtsverordnung.

Als Rechtssetzungsorgan für die verfassungsmässige Rechtsverordnung kennt die Danziger Verfassung lediglich den Senat als kollegiales Organ. — Als Träger für die delegierte Rechtsverordnung spricht die Vermutung für den Senat, da er der alleinige Inhaber der Exekutive ist[1]). Natürlich bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, in dem erforderlichen formellen Gesetz ein anderes Organ zu bestimmen. So kann z. B. auch der Finanzrat die Befugnis zur Rechtssetzung erhalten, oder das betreffende Organ kann an die Zustimmung eines anderen gebunden sein, wie es bei dem Ermächtigungsgesetz vom 29. 11. 1926[2]) der Senat, der die Zustimmung des Finanzrates einzuholen hatte, der Fall gewesen ist. Ist die Ermächtigung erteilt, so kann für die zu schaffende Rechtsverordnung nicht auf Bestimmungen über Funktionen der Rechtssetzungsfaktoren bei Schaffung eines formellen Gesetzes zurückgegriffen werden. Darum waren auch die Debatten über die Stellung des Finanzrates, dem das zu schaffende Ermächtigungsgesetz ein Zustimmungsrecht geben sollte, müssig[3]). Das Mitwirkungsrecht des Finanzrates durfte nun nicht mehr nach Art. 56 DV beurteilt werden. Dem Finanzrat steht bei einem Zustimmungsrecht zu einer delegierten Rechtsverordnung kein suspensives Veto mehr sondern ein absolutes Veto zu. Bei dessen Einlegung kann die Rechtsverordnung nicht zustandekommen. Allerdings ist es dem Senat kraft des ihm zustehenden Initiativrechtes möglich, durch Ueberleitung des zu regelnden bestimmten Lebensverhältnisses in den Weg des formellen Gesetzes den Widerstand des Zustimmungsberechtigten zu beseitigen[4]).

In welcher Form ist nun das delegierende formelle Gesetz zu erlassen?

---

[1]) Vergl. Jellinek a. a. O., S. 390; Schoen „Die Verordnungen", a. a. O., S. 250; ders. „Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 159.

[2]) Ges. Bl. S. 317.

[3]) Vergl. Sten. Ber. des Volkstages vom 19. 11. 1926, S. 2825 ff.

[4]) Vergl. Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen a. a. O., S. 158.

Vorweg stellen wir fest: Die Danziger Verfassung sagt wie im Reich nichts über das Recht, eine delegierte Rechtsverordnung zu erlassen. Aus ihrem Schweigen muss daher die Ablehnung eines allgemeinen Rechtsverordnungsrechtes gefolgert werden. Stets kann ein formelles Gesetz nur für einen einzelnen bestimmten Fall die Delegation erteilen, es sei denn, dass diese in Formen des Art. 49 DV erfolgt.[1]) Ja, Triepel hielt auf dem 32. Deutschen Juristentag[2]) insoweit die Delegation selbst durch ein verfassungsänderndes Gesetz für unzulässig, denn ein Staatsorgan, dem die Verfassung eine Kompetenz zuweist, müsse diese auch selber ausüben, könne sie nicht eigenmächtig auf ein anderes Objekt übertragen[3]). Wir haben hingegen oben gesehen, dass Danzig kein pouvoir constituant kennt. Die Verfassung ist nichts anderes als ein Gesetz, das in den erschwerenden Formen abgeändert werden kann. Auch Hatschek[4]) verneint die Existenz einer verfassunggebenden Gewalt für das Deutsche Staatsrecht. Dürfte dann aber auch nicht, dasselbe wie Triepel über die Delegation aussprechend, zu einer Verneinung der Zulässigkeit des vereinfachten Weges der Gesetzgebung für die gesetzgeberische Kompetenz kommen.

Bei unseren weiteren Untersuchungen, ob die Uebertragung eines bestimmten Lebensverhältnisses zur rechtlichen Regelung in Danzig eines einfachen oder eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf, spielt die Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Gesetzen eine bedeutende Rolle. Art. 43 Abs. 1 DV sagt:

> „Ein Gesetz kommt durch übereinstimmenden Beschluss von Volkstag und Senat zustande."

Setzen wir in dieser Bestimmung Gesetz gleich Rechtsnorm, so würde eine Rechtsnorm, die nicht in der Form der Art. 43 DV ff. zustandegekommen ist, der Verfassung widersprechen. Würde dann also ein einfaches, nämlich nicht verfassungsänderndes, formelles Gesetz ein Rechtsverordnungsrecht dem Senat delegieren, so wäre dieses Gesetz verfassungs-

---

[1]) So auch Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 150; Lammers „Gesetz und Gesetzgebung" a. a. O., S. 861; auch Kettlitz in der 186. Sitzung des Volkstages vom 19. 11. 1926, Sten. Ber. S. 2832.

[2]) Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages S. 21.

[3]) Vergl. auch Triepel „Die Ermächtigungsgesetze" in Dtsch. JZ. 1924, Heft 1/2, Sp. 6, 7.

[4]) a. a. O., Bd. 2, S. 15, 16.

widrig. Setzen wir Gesetzgleich formelles Gesetz, so würde der Art. 43 DV lediglich den Weg bezeichnen, den eine Rechtsnorm zurückzulegen hat, wenn sie in Gestalt eines formellen Gesetzes geschaffen werden soll. Damit wäre aber nicht ein anderer Weg für die Rechtssetzung ausgeschlossen[1]) Der Erlass einer Rechtsverordnung auf Grund eines einfachen formellen Gesetzes würde also nicht verfassungswidrig sein. Mit Anerkennung einer dieser beiden Möglichkeiten steht und fällt das auch in Danzig heiss umstrittene Rechtsverordnungsrecht auf Grund einer Delegation in Gestalt eines einfachen Gesetzes. Im Deutschen Reich herrscht keine Klarheit über diese Frage[2]). Zur Beantwortung von ihr auf das Reichsstaatsrecht eingehen zu wollen, wäre verfehlt. Sie darf und kann nur aus der Danziger Verfassung selbst heraus beantwortet werden:

Der Sahmsche Entwurf hatte zu dem Begriff des formellen und materiellen Gesetzes keine Stellung genommen. Sein Art. 36 stimmte mit dem Art. 43 Abs. 1 DV überein. Anders der Gegenentwurf und der Entwurf des Unterausschusses des vorläufigen Verfassungsausschusses. Nach Art. 38 des Gegenentwurfes waren „Gegenstand der Gesetzgebung alle die privat- und öffentlich-rechtliche Ordnung, die Sicherheit und das Gemeinwohl der Freien Stadt und ihrer Angehörigen betreffenden Angelegenheiten." Nach Art. 43 des Entwurfs vom 10. 4. 1920 sogar „alle Staatsangelegenheiten, soweit sie nicht dem Senat vorbehalten sind." War schon nach dem Gegenentwurf fraglich, welche Rechtssetzung nicht in Gestalt eines formellen Gesetzes stattzufinden brauchte, so liess der Entwurf vom 10. 4. 1920 den Weg der vereinfachten Gesetzgebung nur zu über Staatsangelegenheiten, die der Verfassungsentwurf dem Senat vorbehalten hatte. Nur in seiner Befugnis als oberste Landesbehörde hätte dem Senat im Rahmen des Art. 37 DV die Rechtssetzung durch einfaches Gesetz delegiert werden können, alle anderen Angelegenheiten durften nur durch formel-

---

[1]) Vergl. Schoen „Das Verordnungsrecht in den neuen Verfassungen" a. a. O., S. 151.

[2]) Vergl. nur Meyer-Anschütz „Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts", 7. Aufl., S. 706; Triepel „Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung" a. a. O., S. 467; Anschütz a. a. O., S. 312; Finger a. a. O., S. 347; Mittelstein „Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921", S. 83; Lammers „Gesetz und Gesetzgebung", S. 861; Schoen „Die formellen Gesetze" a. a. O., S. 242; Arndt „Streitfragen aus der neuen Reichsverfassung" in Das Recht, 1920, Nr. 19/20, Sp. 196.

les Gesetz geregelt werden. Infolgedessen war auch der Katalog des Art. 43 Abs. 2 des Entwurfes vom 10. 4. 1920, wonach insbesondere ein Gesetz erforderlich war, soweit wenigstens materielle Gesetze in Frage kamen, überflüssig. Wie verkehrt es ist, mit fast sämtlichen Kleinigkeiten den Volkstag zu belasten und sie den langsamen und beschwerlichen Weg der formellen Gesetzgebung gehen zu lassen, hat man eingesehen. Bereits Art. 40 des Entwurfes des Verfassungsausschusses sprach sich wie der Art. 43 Abs. 2 DV aus. Dadurch, dass die Verfassung bis auf die Ausnahme des Art. 45 nicht mehr vorschreibt, welche Rechtssetzung im Wege der formellen Gesetzgebung stattzufinden hat, kann sehr wohl gefolgert werden, dass Art. 43 Abs. 1 DV nur sagt, wie ein formelles Gesetz zustandekommt[1]). Lediglich für die Materien des Art. 45 DV ist die Regelung auch insbesondere in Gestalt eines formellen Gesetzes vorgeschrieben, um so jeden Zweifel auszuschliessen, ob sie nicht als Verwaltungsakte vom Senat allein geschaffen werden können[2]). Eine Delegation durch ein einfaches formelles Gesetz wäre in diesem Falle, wie wir oben festgestellt haben, verfassungswidrig. — Freilich darf nur der vereinfachte Weg der Gesetzgebung die Ausnahme darstellen. Denn es gehört, wie Triepel sagt[3]), „zu den vornehmsten Forderungen konstitutionellen Staatsrechtes, das gemeingültige Rechtssätze in die Form eines Gesetzes gekleidet werden."

Unbestritten ist es nicht, dass bei der Fassung des Art. 43 DV nur das formelle Gesetz gemeint ist.[4]) Die nur mangelhaft geführten Protokolle der Ausschüsse besagen nichts darüber.

---

[1]) So auch Loening „Der sogenannte vereinfachte Weg der Gesetzgebung" in DJZ 1924, Nr. 7, S. 1 und Nr. 2, S. 9; ders. „Der Entwurf der Danziger Verfassung" im Preussischen Verwaltungsblatt vom 26. 6. 1920, Nr. 39, S. 444; ders. „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, S. 455; ders. „Die neue Verfassungsvorlage", DZ v. 2. 4. 1920. So auch Richter „Gesetzgebung und Verfassung", DJM, 1926, S. 106. Ebenfalls Entscheidung des Vorläufigen Oberverwaltungsgerichts vom 28. 7. 1924, DJZ, 1924, S. 92, „das sich in Uebereinstimmung mit den Ausführungen Loenings befindet". — Zweifelhaft v. Schöppenthau a. a. O., S. 56.

[2]) Vergl. Loening „Der sogenannte vereinfachte Weg der Gesetzgebung" a. a. O., S. 9; ders. „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, S. 455.

[3]) Verhandlungen des 32. Deutsch. Juristentages S. 15.

[4]) So der Abgeordnete Langowski in der 182. Sitzung des Volkstages vom 3. 11. 1926, Sten. Ber. S. 2737, der diesbezüglich auf Loenings Ansicht entgegnete, „dass bei den Verfassungsberatungen nichts beabsichtigt war, dass eine derartige Massnahme nötig sein sollte, dass der Art. 43 völlig ausgeschaltet werden könnte".

Besagt aber Art. 43 Abs. 1 DV, dass nur in der von ihm angegebenen Form ein Rechtssatz zustandekommt, dann kann die Ermächtigung auch für einen umgrenzten Fall nicht durch ein einfaches Gesetz erteilt werden. Die bei den Beratungen des Ermächtigungsgesetzes vom 29. 11. 1926[1]) im Volkstage[2]) nachstehenden angeführten Gründe sind freilich nicht stichhaltig hierfür: Nach Art. 60 Satz 2 DV kann der Volkstag die Bestellung von Vertretern zu internationalen Ausschüssen einem seiner Ausschüsse oder dem Senat übertragen. Dadurch, dass im Gegensatz zu dieser Bestimmung Art. 43 DV nichts von einem Delegationsrecht sagt, darf noch nicht auf die Unzulässigkeit des Rechtsverordnungsrechtes auf Grund eines einfachen Gesetzes geschlossen werden. Art. 60 DV steht in dem Abschnitt „Verwaltung" und hat nicht das Geringste mit der Rechtssetzung zu tun. — Mit der Unkenntnis der Danziger Verfassung von einem Notverordnungsrecht gegen ein Rechtsverordnungsrecht zu operieren, ist verfehlt. Die Notverordnung ist nur eine der verfassungsmässigen Rechtsverordnungen, von denen mehrere in der Verfassung dem Senat zum Erlass zugeschrieben sind. Das Fehlen des Notverordnungsrechtes bedeutet auch nur, dass eine verfassungsmässige Festlegung der Befugnis des Senats abgelehnt, nicht aber dass eine jeweilige Regelung kraft ausdrücklicher, vom freien Willen des Gesetzgebers abhängender Delegation ausgeschlossen ist. — Auch ist zwar in einem kleinen Staat, dem die wissenschaftlichen Einrichtungen teilweise fehlen, die Vielseitigkeit der Durcharbeitung eines Gesetzentwurfes nicht dergestalt gegeben wie beispielsweise im Deutschen Reich. Das kann aber noch nicht gegen die Herauslassung des Volkstages, der gewiss die Möglichkeit hat, sachliche Momente bei den Gesetzesberatungen vorzubringen, also noch nicht gegen die Zulässigkeit eines Rechtsverordnungsrechtes bereits auf Grund eines einfachen formellen Gesetzes sprechen, sondern nur für die Zweckmässigkeit, dass sich der Volkstag nur in Ausnahmefällen selbst ausschaltet. Der Senat ist ja auch durch die Delegation eines beschränkten Gesetzgebungsrechtes nicht allmächtig geworden. Dem Volkstag steht es stets noch frei, ihn durch Misstrauensvotum zu beseitigen oder durch ein formelles Gesetz das Rechtsverordnungsrecht illusorisch zu machen.

---

[1]) Ges. Bl. S. 317.

[2]) 182. Sitzung vom 3. 11. 1926, Sten. Ber. S. 2726 ff.; 183. Sitzung vom 4. 11. 1926, S. 2761 ff.; 185. Sitzung vom 18. 11. 1926, S. 2818 ff.; 186. Sitzung vom 19. 11. 1926, S. 2826 ff.

Sehen wir in Art. 43 DV die ausschliessliche Regelung der Rechtssetzung, so kann, um es nochmals zu wiederholen, eine Delegation nur im Wege der Verfassungsänderung erfolgen. Ergänzen wir aber, wie es Poetzsch auf dem 32. Deutschen Juristentag[1]) als Korreferent für die Reichsverfassung vorschlug, die Bestimmung durch den ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ausnahmesatz, daß Rechtssätze, wenn ein Gesetz dazu ermächtigt, **auch** auf einem anderen Wege erlassen werden können, so gelangen wir wieder zu der ersten Möglichkeit: Die Delegation der Rechtsverordnung ist bereits durch ein nichtverfassungsänderndes Gesetz möglich. Wobei hierbei dann noch ausdrücklich festgestellt ist, dass die Rechtssätze grundsätzlich den Weg der Gesetzgebung gehen müssen.

b) Die verfassungsmäßige Rechtsverordnung.

Als verfassungsmässige Rechtsverordnung kennt die Danziger Verfassung die Ausführungsverordnung und die Polizeiverordnung.

aa) Die Ausführungsverordnung

Die Ausführungs- oder auch Vollzugsverordnung dient der Durchführung eines Gesetzes[2]). Sie kann sein seine nähere Erläuterung, Ergänzung, ohne die durch das formelle Gesetz gezogene Grenze überschreiten zu dürfen, oder auch eine Instruktion an eine Behörde[3]). Wir unterscheiden demgemäss die Ausführungsverordnung als Rechtsverordnung oder als Verwaltungsverordnung. Nur erstere ist hier von Interesse. Die Danziger Verfassung sagt in Art. 39 Ziffer a), dass der Senat als oberste Landesbehörde die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen habe[4]). Dass unter diesen Ausführungsverordnungen nur Verwaltungsverordnungen zu verstehen

---

[1]) Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages, S. 37.

[2]) Schoen „Die Verordnungen" a. a .O., S. 253.

[3]) Vergl. Stier-Somlo a. a. O., 669; Laband a. a. O., Bd. 2, S. 86; Schoen „Die Verordnungen a. a. O., S. 253; ders. „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 146.

[4]) Aehnlich Art. 56 Abs. 1 Satz 2 Hamb. V und Art. 47 Nr. 7 Lüb. V.

sind, sagt die Verfassung genauso wie ihre Entwürfe nicht. Es ergibt sich also kein Grund, wie es aber Loening behauptet[1]), in Art. 39 Ziffer a) DV das Recht und die Pflicht des Senates nur zum Erlass von Verwaltungsverordnungen zu sehen[2]). Gewiß spricht Art. 39 DV von den Funktionen der obersten Verwaltungsbehörde. Doch ist auch die in diesem Artikel behandelte Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes ein Mitwirkungsrecht der Exekutive an der Rechtssetzung. Wollte man nach Art. 39 Ziffer a) DV die Befugnis des Senats zum Erlass einer Rechtsverordnung verneinen, so hätte die Verfassung wie in Art. 77 RV von einer Verwaltungsvorschrift sprechen müssen[3]). — Ob zur Ausführung eines formellen Gesetzes Rechtsverordnungen „nötig" sind, bestimmt mangels einer in dem auszuführenden Gesetz, also mangels einer von den Rechtsetzungsfaktoren, zu denen auch die die Ausführungsverordnung zu erlassende Exekutive gehört, geschaffenen Feststellung der Senat selbst.

bb) Die Polizeiverordnung.

„Polizeiverordnungen sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden, welche von den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen unter Androhung von Strafen gewisse Handlungen gebieten oder verbieten"[4]). Da sie in die Rechtssphäre der Untertanen eingreifen, sind sie Rechtsverordnungen[5]). Art. 39 Ziffer f) DV ermächtigt den Senat, die für die Sicherheit und das Gemeinwohl des Staates und aller Staatsangehörigen erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Hierunter ist nach dem Willen des Gesetzgebers das Recht und die Pflicht zum Erlass von Polizeiverordnungen zu verstehen[6]).

---

[1]) „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 10, S. 457; ebenfalls in „Der sogenannte vereinfachte Weg der Gesetzgebung" a. a. O., S. 1.

[2]) Vergl. Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 146.

[3]) Auch das vorläufige Oberverwaltungsgericht versteht in seinem Urteil vom 28. 7. 1924 (DJZ 1924, S. 92) unter Ausführungsverordnungen auch Rechtsverordnungen. „zu deren Erlass der Senat nicht erst einer besonderen Ermächtigung bedurfte, weil ihm dieses Recht nach Art. 39 der Verfassung ohne weiteres schon zustand."

[4]) Meyer-Anschütz a. a. O., S. 673.

[5]) Vergl. Schoen „Die Verordnungen" a. a. O., S. 254; Hatschek „Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts", 1924, S. 125.

[6]) So Loening „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentl. Rechts, Bd. 10, S. 453.

Es wäre wohl richtiger gewesen, von einer auch in den Entwürfen enthaltenen missverständlichen Definition der Polizeiverordnung abzusehen und sich nach der Lübecker Verfassung mit der dort in Art. 47 Abs. 1 Nr. 7 festgestellten Befugnis des Senats zum Erlass von polizeilichen Verordnungen zu begnügen. Loening[1]) billigt auch hier dem Senat kein verfassungsmässiges Rechtsverordnungsrecht zu, da der Senat Polizeiverordnungen nach Art. 39 Ziffer f) nur „im Rahmen der Gesetze erlassen dürfe, also noch eine ausdrückliche Genehmigung durch ein Gesetz erforderlich sei. Wir sind anderer Meinung, da wir „im Rahmen der Gesetze" nicht „auf Grund der Gesetze" gleichstellen können. — Neben der Bestimmung des Art. 39 Ziffer f) DV gilt der § 10 II, 17 PrALR, wonach das Amt der Polizei ist, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen", weiter (Art. 116 Abs. 2 DV), welche Bestimmung den § 6 des ebenfalls noch in Danzig geltenden Preussischen Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 beherrscht.[2]) Aus der in § 10 II, 17 PrALR enthaltenen Befugnis der Polizei, „die nötigen Anstalten zu treffen," ergibt sich bereits das Rechtsverordnungsrecht der Polizei.[3]) Daher teilt die Verfassung dem Senat eine Ermächtigung zu, die er als oberste Landesbehörde ohnedies schon besitzt. Ganz überflüssig ist Art. 39 Ziffer f) DV freilich nicht, wie Loening meint[4]), denn nun kann dem Senat das Polizeiverordnungsrecht nur im Wege einer Verfassungsänderung entzogen werden. — Auch ohne die in Art. 39 Ziffer f) DV enthaltene Bestimmung wäre die Befugnis nur „im Rahmen der Gesetze" erteilt. Nach § 15 des Polizeigesetzes vom 11. 3. 1850 darf eine Polizeiverordnung nicht bereits vorhandene Gesetze abändern. Wie sie auch eine Materie, die vom Gesetzgeber erschöpfend geregelt ist, nach der steten Rechtsprechung des deutschen Oberverwaltungsgerichts nicht versuchen kann, zu ergänzen.[5]) Das sind

---

[1]) „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" a. a. O., S. 457.

[2]) Vergl. Hatschek „Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts", S. 133.

[3]) Hatschek „Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrecht", S. 125.

[4]) „Der Entwurf der Danziger Verfassung" im Preussischen Verwaltungsblatt, 1920, Nr. 39, S. 444.

[5]) Hatschek „Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts", S. 116 und 127; vergl. auch Schoen „Die Verordnungen" a. a. O., S. 254.

Grenzen, die jeder Rechtsverordnung durch die den formellen Gesetzen anhaftende Eigenschaft der formellen Gesetzeskraft gezogen sind. — Das Verlangen des Gegenentwurfes (§ 34 Ziffer e) Satz 2) in seinem Bestreben, den Senat zum ausführenden Organ des Parlaments zu stempeln, dass jede Polizeiverordnung alsbald auf Anforderung der Volkskammer ausser Kraft zu setzen sei, verfiel der Ablehnung.[1]) Der in der Verfassunggebenden Versammlung[2]) angenommene Antrag der Sozialdemokraten, dass sich das Polizeiverordnungsrecht des Senats auch im Rahmen der Verfassung zu halten habe, ist ein Superfluum. Denn unter Ablehnung des pouvoir constituant ist ja die Verfassung nur ein Gesetz, dessen Abänderungen lediglich erschwerenden Voraussetzungen unterliegt.

cc) Kein Notverordnungs- und kein Ausnahmeverordnungsrecht.

Notverordnungen sind nach Schoen[3]) „Verordnungen mit Gesetzeskraft, die auf Grund verfassungsmässiger Ermächtigung von der obersten exekutiven Instanz erlassen werden können in Fällen, in denen das Staatsinteresse einen Akt der Legislative fordert, dieser sich jedoch nicht so schnell, wie es nötig ist, herbeiführen lässt." Die Danziger Verfassung kennt wie in den Hansestädten kein Notverordnungsrecht.

Mehrfach ist bei den Verfassungsberatungen von der Rechten der Versuch gemacht worden, dem Senat in betonter Parallele zu Art. 48 RV ein Ausnahmeverordnungsrecht zu verschaffen. So ist bei der 3. Lesung der Verfassung[4]) der Antrag gestellt worden, dem Art. 39 Ziffer f) DV einen Zusatz zu geben. Nach diesem sollte der Senat zu dem in Art. 39 Ziffer f) angegebenen Zweck befugt sein, mehrere Grundrechte ganz oder zum Teil vorübergehend ausser Kraft zu setzen, verpflichtet sein, falls der Volkstag nicht versammelt ist, diesen unverzüglich einzuberufen, ihm unverzüglich von der getroffenen Massnahme Kenntnis zu geben und diese auf sein Verlangen aufzuheben. Wäre dieser nur mit 2 Stimmen Mehrheit abgelehnte Antrag angenommen worden, so wäre dem Senat ein im Verhältnis zu Art. 48 RV beschränktes Ausnahme-

---

[1]) Prot. des Unterausschusses für die Vorbereitung der Verfassung, 4. Sitzung vom 24. 10. 1919, S. 31.
[2]) 15. Sitzung vom 30. 7. 1920, Sten. Ber. S. 253.
[3]) „Die Verordnungen" a. a. O., S. 253.
[4]) Sten. Ber. vom 11. 8. 1920, S. 404.

verordnungsrecht zuerteilt worden, das andererseits wieder, eine erhebliche Störung oder Gefährdung nicht als Voraussetzung fordernd, noch über das des Reichspräsidenten hinausgegangen wäre.

BB. Das Zustandekommen der Rechtsverordnung.

Das Rechtssetzungsverfahren bei dem Zustandekommen der delegierten und der verfassungsmässigen Rechtsverordnung ist an sich dasselbe wie bei einem formellen Gesetz. Auch hier unterscheidet man die Feststellung des Rechtsverordnungsinhaltes, die Sanktion, die Ausfertigung und die Verkündung.[1]) Nur ist hier die Rechtssetzung meist in einer Hand vereinigt, gewöhnlich in der des Senates.

Zur Gültigkeit einer Rechtsverordnung gehört im Gegensatz zum formellen Gesetz nicht nur, dass dieses ordnungsgemäss zustandegekommen ist, sondern auch, dass ihr Zustandekommen überhaupt zulässig war. Diese von Laband[2]) genannte materielle Voraussetzung ist bei jeder Rechtsverordnung erforderlich. Denn jede Rechtsverordnung muss auf einer Delegation beruhen, auf einem formellen Gesetz oder der Verfassung selbst. Durch die Ausfertigung einer Rechtsverordnung wird wie bei einem formellen Gesetz bekundet, dass diese ordnungsgemäss zustandegekommen ist und den in der Urkunde enthaltenen Wortlaut besitzt. Würde man dem Senat auch noch das Recht und die Pflicht geben, die materielle Voraussetzung zu prüfen, so würde ihm damit die Befugnis zuteil, nicht nur teilweise wie bei einem formellen Gesetz, sondern ausschliesslich Garant in eigener Sache zu sein, was nicht angeht. Die Zulässigkeit einer Rechtsverordnung zu prüfen, liegt demnach allein den Gerichten ob[3]).

Die Rechtsverordnungen, die in das Leben der Staatsbürger ergreifen, sind zu verkünden. Diejenigen, an die sich eine Rechtsverordnung richtet, müssen davon Kenntnis erhalten. Durch die Verordnung des Senats vom 15. 9. 1922[4]) enthält das Gesetzblatt auch die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen des Senats. Ob

---

[1]) Jellinek a. a. O., S. 394.
[2]) a. a. O., Bd. 2, S. 106.
[3]) Vergl. Laband a. a. O., Bd. 2, S. 104 ff.; Salinger „Richterliches Prüfungsrecht hinsichtlich der Gültigkeit von Verordnungen" in Das Recht, 1924, Sp. 353 ff.
[4]) St. A. S. 551.

freilich bereits verfassungsmässig begründet ist, in welcher Weise die Publikation zu erfolgen hat, dürfte nach dem Danziger Staatsrecht nicht anzunehmen sein. Im Reich ist die Frage heftig bestritten, wenn sie auch ebenfalls wie in Danzig ihre Bedeutung durch die gesetzliche Regelung vom 13. 10. 1923 verloren hat.[1]) Art. 39 Ziffer a) DV sagt nicht einmal, wo ein formelles Gesetz zu publizieren ist. Unterstellen wir, dass in dem sich nicht unter dem 4. Abschnitt der Verfassung befindlichen Art. 39 Ziffer a) DV der Gesetzesbegriff materiell gemeint ist — was wir nicht für richtig halten —, so würden unter die Verkündung der Gesetze jedenfalls nicht die Ausführungsverordnungen fallen, denn von deren Erlass spricht der Art. 39 Ziffer a) DV neben der Verkündung der materiellen Gesetze. Da sich nun Art. 44 DV, begrifflich unmittelbar auf Art. 39 Ziffer a) DV folgend, nur auf „die Gesetze" des Art. 39 Ziffer a) DV beziehen dürfte, so fallen die Ausführungsverordnungen nicht darunter. Da aber weiter kein Anhalt gegeben ist, dass von den Rechtsverordnungen lediglich die Ausführungsverordnungen nicht im Gesetzblatt veröffentlicht zu werden brauchen, so kann aus Art. 44 DV, selbst wenn hier Gesetze mit Rechtssätzen gleichzustellen sind, nicht ein Zwang zur Publizierung von Rechtsverordnungen im Gesetzblatt herausgelesen werden.

Damit haben wir gleichzeitig festgestellt, dass auch die Vorschriften der Verfassung über das Inkrafttreten der formellen Gesetze nicht für die Rechtsverordnungen gelten. Wann eine verfassungsmässige Rechtsverordnung in Kraft treten soll, sagt die Verfassung nicht. Eine Bestimmung für die delegierte Rechtsverordnung kann das ermächtigende Gesetz enthalten. Ist nichts in der Rechtsverordnung vorgeschrieben, so tritt sie mit dem Tage ihrer Verkündung in Kraft, d. h. mit dem Tage, an dem das Gesetzblatt[2]) in Danzig ausgegeben ist.[3]) Dies ist nicht unbedenklich, da dann, worauf Laband[4]) hinweist, Ausführungsverordnungen schon vor dem Gesetz in Kraft treten können, zu dessen Ausführung sie erlassen sind.

---

[1]) Siehe nur Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 166 ff.

[2]) Verordnung vom 15. 9. 1922, STA, S. 551.

[3]) Vergl. Schoen „Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen" a. a. O., S. 171.

[4]) a. a. O., Bd. 2, S. 112.

B. Aeußeres Verfassungsrecht.
(Der Abschluß von Staatsverträgen.)

Auch ein Staatsvertrag ist Verfassungsrecht und zwar, wie wir einleitend gesehen haben, als Völkerrecht für Danzig externes Verfassungsrecht. Durch einen Staatsvertrag werden aber nur die Herrschenden des Rechtsverbandes gebunden. Er kann sie zum Erlass bestimmter Befehle an ihre Untertanen und zur Unterlassung bestimmter Befehle verpflichten. Erst durch deren Erlass im Innern werden dann die Untertanen gebunden. Genauer gesagt: Die völkerrechtliche Bindung tritt meistens ein (frühestens: vergl. Art. 18 VBS) mit der Ratifikation, richtiger mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden bzw. deren Hinterlegung. Die Bindung der Untertanen erfolgt erst mit der Verkündung des innerstaatlichen materiellen Gesetzes. Wir haben also scharf das externe von dem internen Verfassungsrecht zu unterscheiden.[1])

Allgemein ist zum Zustandekommen eines Staatsvertrages, wenn eine Mitwirkung des Parlamentes vorgesehen ist,[2]) erforderlich: Zeichnung des Vertragsentwurfes durch die Bevollmächtigten der Staaten, Genehmigung durch die zuständigen Stellen, Ausfertigung der Ratifikationsurkunde durch die dazu befugte Stelle, Austausch der Urkunden bzw. Hinterlegung an einer bestimmten Stelle und Registrierung beim Sekretariat des Völkerbundes.[3])

Nun sagt, was die Verhältnisse in Danzig anbetrifft, hinsichtlich des zweiten Erfordernisses, der Genehmigung durch die zuständigen Stellen, Art. 43 Ziffer f) DV:

„Ein Gesetz ist auch erforderlich für den Abschluss von Verträgen mit anderen Staaten. Jedoch darf diese Bestimmung keine Beschränkung derjenigen Bestimmun-

---

[1]) Vergl. Jahrreiss a. a. O., S. 18 ff.; vergl. hierzu u. zu Folgendem: Laband a. a. O., Bd. 2, S. 125 ff.; Meyer-Anschütz a. a. O., S. 810 ff.

[2]) Vergl. Koenig „Volksbefragung und Registrierung beim Völkerbund — neue Erfordernisse für die Gültigkeit von Staastverträgen", 1927, S. 20/21.

[3]) Vergl. Strupp „Grundzüge des positiven Völkerrechts" 1928, S. 128 ff.; v. Liszt-Fleischmann „Völkerrecht", 1925, S. 250 ff.; Koenig „Volksbefragung und Registrierung beim Völkerbund", 1927, S. 42 ff.; und vor allem Bittner „Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden", 1924.

gen zur Folge haben, welche — in Uebereinstimmung mit Artikel 104, Ziffer 6 des Friedensvertrages von Versailles — die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig durch die polnische Regierung sichern."

In Auslegung des Art. 45 Ziffer f) DV hat sich der Rat des Völkerbundes durch Annahme der Berichte des Vicomte Ishii vom 2. März 1921 und vom 18. Juni 1921[1]) auf den Standpunkt gestellt, dass Art. 45 Ziffer f) DV nur eine Vorschrift für das innerstaatliche Recht sei: „l art 44 f, dans sa forme revisée, contient seulement une prescription pour les formalités de droit intérieur de la Ville Libre". Dieser Meinung schliesst sich auch ein Schreiben des Hohen Kommissars an den Generalsekretär des Völkerbundes vom 31. Mai 1921, enthalten in dem am 18. Juni 1921 vom Rate des Völkerbundes angenommenen Bericht des Vicomte Ishii[2]), an . Und als schliesslich der Präsident des Senats Sahm in der Sitzung des Völkerbundsrates vom 18. 6. 1921[3]) fragte, welche Rechte das Danziger Parlament bei dem Abschluss von Verträgen besässe, entgegnete ihm der zuständige Sachbearbeiter des Völkerbundssekretariats Colban, dass die der Freien Stadt Danzig gegebenen Sicherheiten in dem am selben Tage vom Völkerbundsrat angenommenen Bericht des Vicomte Ishii enthalten seien, worin dieser seine Ansicht vom 2. 3. 1921 wiederholt: „Après toutes les garanties, la Ville Libre de Dantzig est obligée de voter la loi rendant le traité obligatoire vis-à-vis de ses citoyens, comme on le fait dans la plupart des pays. Un traité est négocié par le gouvernement, mais il faut une loi pour que les citoyens soient liés par ce traité". — Wir werden sehen, dass diese Ansicht unrichtig ist.

1. Der Abschluss von Staatsverträgen zwischen Danzig und anderen Staaten ausser Polen.

Betrachten wir zunächst die Verträge zwischen Danzig und anderen Staaten ausser Polen. Das Abkommen, das gemäss Art. 104 Abs. 6 VV festsetzt, dass Polen die Führung der auswärtigen Angelegenheiten sicherzustellen hat (de faire assurer par le Gouvernement polonais),

---

[1]) Journ. Off., 12. Tagung, S. 144 u. 13. Tag., S. 140, 141.
[2]) Journ. Off., 13. Tagung, S. 141.
[3]) Journ. Off., 13. Tagung, S. 11.

ist der Pariser Vertrag vom 9. 11. 1920[1]). Nach Art. 2 PV hat Polen die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs. Dem widerspricht auch nicht Art. 41 DV. Hiernach ist an sich die Danziger Regierung völkerrechlich Vertreter Danzigs. Beschränkt ist jedoch ihre Stellung durch die auf Art. 104 Abs. 6 VV beruhenden Rechte Polens[2]). Aus Art. 2 PV und unter Berufung auf die oben angeführte Meinung des Völkerbundsrates leitet Polen sein Recht her, Staatsverträge selbständig für Danzig abzuschliessen, während Art. 45 Ziffer f) DV nur innerstaatliche Bedeutung habe. Diesen Standpunkt nimmt auch die Entscheidung des Danziger Völkerbundskommissars vom 3. 11. 1922[3]) ein, die jedoch nicht rechtskräftig geworden ist. Auch die Literatur verneint die Mitwirkung des Volkstages beim Abschluss eines Staatsvertrages. Das Recht Polens zur Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig sei ihm ja ausdrücklich in Art. 45 Ziffer f) vorbehalten[4]). Dies ist unrichtig, was sich aus Folgendem ergibt.

Für sämtliche Verträge der Freien Stadt mit dritten Staaten gilt:

Die Freie Stadt ist vertragschliessende Partei[5]). Das Recht Polens nach Art. 2 PV erlaubt ihm nicht, „Danzig zu einer bestimmten auswärtigen Politik zu veranlassen oder sie ihm aufzudrängen, die offenbar dem Gedeihen, der Wohlfahrt und einer guten Regierung der Freien Stadt entgegengesetzt ist"[6]), was gleichbedeutend ist mit den in Absatz 1 des Art. 29 War-

[1]) St. A. 1921, S. 1 ff.

[2]) Vergl. auch Schreiben der Botschafterkonferenz, Journ. Off., 10. Tagung, S. 240.

[3]) Grünbuch IV, S. 41.

[4]) So Loening „Volkstag und Staatsverträge" in Danziger Rundschau, 1. Jahrg. v. 24. 9. 1923; von Schöppenthau a. a. O., S. 31, 32; Donath „Die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig" S. 42, 43, der Art. 45 Ziffer f) DV nur auf innerstaatliches Recht beziehen will; Levesque „La situation internationale de Dantzig" 1924, S. 97; anscheinend auch Schroeder a. a. O., S. 48, 49, der jedoch bereits für den Abschluss von Staatsverträgen die beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Danzigs nach Art. 6 PV hervorhebt.

[5]) Vergl. Abkommen vom 1. 9. 1923, Grünbuch VI, S. 321/23 und vom 4. 5. 1924, Grünbuch X, S. 103; wie auch Entscheidung des Hohen Kommissars vom 7. 11. 1924, Grünbuch VII, S. 64 und vom 28. 11. 1922, Grünbuch IV, S. 46 und auch Vereinbarung vom 1. 2. 1923, Grünbuch VI, S. 263. — Vergl. ferner Schroeder a. a. O., S. 33; Loening „Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig" in Völkerrechtsfragen, 22. Heft, S. 15.

[6]) Vereinbarung vom 17. 5. 1922, Grünbuch VI, S. 221; vergl auch Abkommen vom 1. 9. 1923, Grünbuch VI, S. 321/23; Loening „Auswärtige Angelegenheiten" in DZ vom 22. 12. 1921.

schauer Abkommen vom 24. 10. 1921[1]) enthaltenen Worten „und der Freien Stadt Danzig in wirtschaftlicher, nationaler, sozialer oder religiöser Hinsicht schädlich"[2]). Eine weitere Einschränkung des Rechtes Polens liegt in Art. 6 PV. Diese Bestimmung ergänzt Art. 2 PV und hat mit ihm auf jeden Vertrag Bezug, der seitens Polens für Danzig vermittelt wird, als auch auf einen Vertrag, der von der Freien Stadt gewünscht wird[3]). Danach hat über jeden Entwurf eines Staatsvertrages oder über im Laufe der Verhandlungen erfolgte Abänderungen oder Zusätze, die die Interessen der Freien Stadt berühren, eine Beratung zwischen der polnischen Regierung und der Danziger Regierung stattzufinden[4]). Dabei wird die Teilnahme eines Danziger Vertreters an einer zwischenstaatlichen Konferenz, auf welcher ein Vertrag vorbereitet wird, und dessen Besprechung mit den Polen während der Dauer der Konferenz als „Beratung" anzusehen sein[5]). — Das Ergebnis dieser Beratung muss von Danzig oder Polen zur Kenntnis des Hohen Kommissars gebracht werden[6]). Dem Rat des Völkerbundes ist das Recht vorbehalten zu beschliessen, dass der Hohe Kommissar ein Veto einlegt (Art. 6 Abs. 2 PV). Voraussetzung des Vetorechtes, das, soweit der Staatsvertrag die Art. 102 und 103 VV betrifft, eine Vetopflicht ist, ist, dass der Vertrag die Freie Stadt Danzig betrifft und die Ansicht des Rates des Völkerbundes, dass der Vertrag dem Pariser Vertrag oder dem „Statut" der Freien Stadt widerspricht[7]). Zu beachten ist, dass diese Bestimmung für Danzig eine sehr bedeutsame Beschrän-

---

[1]) Grünbuch II.

[2]) Entscheidung des Hohen Kommissars vom 17. 12. 1921, Grünbuch III, S. 72.

[3]) Entscheidung des Hohen Kommissars vom 3. 11. 1922, Grünbuch IV, S. 43.

[4]) Entscheidung des Hohen Kommissars vom 3. 11. 1922, Grünbuch IV, S. 45; vergl. auch Bericht des Vicomte Ishii vom 18. 6. 1921, Journ. Off., 13. Tagung, S. 141, als eine „der Freien Stadt gegebenen Sicherheiten", und Abkommen vom 1. 9. 1923, Grünbuch VI, S. 319/21.

[5]) Daraus, dass Art. 6 PV nicht angibt, wie die Beratung stattzufinden hat, folgert Levesque a. a. O., S. 84: „ C' est un faveur de cette manque de précision que les Dantzikois ont pu inscrire dans leur constitution cet article exigeant une loi votée par la Diète et le Sénat pour la conclusion des Traités internationaux intéressant la Ville Libre. Cette exigeance est la négation des droits de la Pologne à représenter Dantzig vis à vis des puissances étrangères".

[6]) Beschluss des Rates des Völkerbundes vom 6. 9. 1929, Journ. Off., 56. Tagung, S. 1462.

[7]) Beschluss des Rates des Völkerbundes vom 21. 6. 1921, Journ. Off., 13. Tagung, S. 196.

kung in zeitlicher Hinsicht enthält. Danzig kann niemals einem Staatsvertrag bindend zustimmen und durch Polen eine entsprechende Ratifikationserklärung abgeben, bevor es sicher ist, dass der Rat des Völkerbundes von seinem Vetorecht keinen Gebrauch machen wird. Andernfalls würde ein für alle Beteiligte höchst unerwünschter Rechtszustand eintreten. Sobald der Hohe Kommissar den Vertragsentwurf erhalten hat, übermittelt er denselben unverzüglich dem Generalsekretär des Völkerbundes und teilt ihm mit, ob nach seiner Ansicht der Vertragsentwurf den Bestimmungen des Pariser Vertrages oder der Rechtsstellung der Freien Stadt widerspricht. Der Generalsekretär übersendet seinerseits die Mitteilung des Hohen Kommissars den Mitgliedern des Rates des Völkerbundes. Es sind nun nach dem Beschluss des Rates des Völkerbundes vom 21. 6. 1929[1]) zwei Fälle zu unterscheiden: Hat der Hohe Kommissar gegen den Vertragsentwurf keine Einwendungen gemacht und verlangt kein Mitglied des Rates des Völkerbundes innerhalb von drei Wochen nach der Mitteilung des Generalsekretärs, dass die Frage auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, so gilt als festgestellt, dass ein Veto nicht ausgeübt wird und der Vertrag kann hinsichtlich Danzigs in Kraft treten. — Hat aber der Hohe Kommissar die Ansicht geäussert, dass der Vertragsentwurf den Bestimmungen des Pariser Vertrages oder der Rechtsstellung der Freien Stadt widerspricht und hat beantragt, dass die Frage von dem Rat des Völkerbundes geprüft werde oder hat ein Mitglied des Rates des Völkerbundes innerhalb von drei Wochen nach der Mitteilung des Generalsekretärs verlangt, dass die Frage auf die Tagesordnung des Rates des Völkerbundes gesetzt werde, so hat der Generalsekretär die Frage auf die Tagesordnung der nächsten Ratstagung setzen zu lassen. Bis zur Entscheidung des Rates des Völkerbundes kann dann der Vertrag, soweit er die Freie Stadt Danzig angeht, nicht in Kraft gesetzt werden. — Hat Polen im Widerspruch zu Art. 6 PV eine Beratung nicht gepflogen, ist bereits die erste Voraussetzung zum Einschreiten des Rates des Völkerbundes gegeben.[2]) — Schliesslich steht noch Danzig wie auch Polen bei einer Meinungsverschiedenheit das Rechtsmittelverfahren nach Art. 39 PV zu.[3])

---

[1]) Journ. Off., 56. Tagung, S. 1462.

[2]) Donath a. a. O., S. 30.

[3]) Vergl. hierzu insbesondere Vereinbarung vom 21. 6. 1921, Journ. Off., 13. Tagung, S. 139 und Beschluss des Rates des Völkerbundes vom 11. 6. 1925, 34. Tagung, Seite 880.

Unterscheiden wir nun den Fall, dass Danzig bei Polen den Abschluss eines Staatsvertrages mit einem dritten Staat beantragt hat und den Fall, dass Polen von sich aus Danzig den Abschluss eines Vertrages mit einem dritten Staat vorschlägt[1]) oder einen Vertrag für sich und gleichzeitig für Danzig abschliessen will.

Polen ist im ersten Falle direkter Stellvertreter Danzigs. Es ist an das der direkten Stellvertretung zu Grunde liegende Auftragsverhältnis gebunden. Diese Stellung Polens geht aus dem Art. 2 PV, dem Worte „sicherstellen", hervor[2]). Es ist also die Pflicht Polens, für Danzig tätig zu werden, was auch in der Entscheidung des Hohen Kommissars vom 17. 12. 1921[3]) festgelegt ist[4]). Wenn auch „Polen, von Danzig aufgefordert, irgendwie die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt wahrzunehmen, das Recht hat, das Ansuchen abzuweisen, wenn die betreffende Angelegenheit offenbar zum Nachteil der wichtigen Interessen des polnischen Staates ist", so hat doch „die polnische Regierung auf Verlangen der Danziger Regierung, irgendwelche auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt zu erledigen, sofort von dem Ersuchen Kenntnis zu nehmen. Sie hat ferner entweder Danzigs Wünsche ohne Verzug in erschöpfender und loyaler Weise durchzuführen, jedenfalls innerhalb einer Frist von 30 Tagen[5]) zu benachrichtigen, dass sie nicht imstande ist, die Wünsche der Danziger Regierung durchzuführen. Polen soll auch die Gründe für seine Weigerung angeben und die Danziger Regierung wissen lassen, wie weit sie zu gehen bereit ist oder welchen anderen Vorschlag sie annehmen würde, um den Wünschen der Danziger Regierung in dieser Angelegenheit zu entsprechen". Dar-

---

[1]) Vereinbarung vom 17. 5. 1922, Grünbuch VI, S. 221.

[2]) Loening „Die Rechtsentwicklung in der Freien Stadt Danzig" in Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, 1924, S. 155 nennt Polen: „Danzigs Bevollmächtigter mit gebundener Marschroute"; ähnlich auch ders. in „Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig" in Völkerrechtsfragen, 1928, 22. Heft, S. 16; Donath a. a. O., S. 25.

[3]) Grünbuch III, S. 70.

[4]) So ebenfalls Schroeder a. a. O., S. 45; Levesque a. a. O., S. 52 spricht nur von einem Recht Polens auf Führung der auswärtigen Angelegenheiten.

[5]) Abgeändert durch Vereinbarung vom 17. 5. 1922, Grünbuch VI, S. 217.

aus folgt: Nur die formelle Ausführung des Abschlusses dieser Art Staatsverträge kann nicht durch die Freie Stadt unmittelbar erfolgen. Das materielle Bestimmungsrecht der Freien Stadt darüber, welche Handlungen vorzunehmen sind, bleibt unberührt. Die Willensbildung hat durch Danzig, die Willenserklärung durch Polen zu erfolgen[1]). Polen ist zur völkerrechtlichen Vertretung der Freien Stadt nur insoweit befugt, als eine Zustimmung der zuständigen Danziger Organe vorliegt. Die völkerrechtliche Vertretungsmacht Polens beruht auf Grund völkerrechtlicher Rechtssätze. So muss, ohne dass wir auf den heftig tobenden Streit, ob ein vertragschliessender Staat zu prüfen habe, ob sein Kontrahent nach seinem Staatsrecht auch gültig einen Staatsvertrag abgeschlossen hat[2]), einzugehen brauchen, festgestellt werden: Bei der Ratifikation von Staatsverträgen durch Polen für Danzig muß der Vertragsgegner die völkerrechtliche Wirksamkeit des von ihm abgeschlossenen Vertrages feststellen können. Das kann er aber nur, wenn die Ratifikationsurkunde, die von Polen für Danzig ausgehändigt wird, ausdrücklich das Auftragsverhältnis zwischen Danzig und Polen und die Danziger Zustimmung zu diesem Vertrag enthält, gleichzeitig unter Beifügung der zum Nachweise erforderlichen Urkunden. Die Wirkung aus dem Vertrage trifft ja nicht den Beauftragten, Polen, sondern den Auftraggeber, also Danzig[3]). — Es muss in dieser Arbeit unerörtert bleiben, ob die völkerrechtliche Bindung der Herrschenden beider Kontrahenten eingetreten ist, wenn der Senat die Zustimmung ohne Genehmigung des Volkstages erteilt hat, also ohne Ermächtigung durch ein formelles Gesetz, zu dem er ja auch zugestimmt haben muss[4]). Die Verfassung verlangt jedenfalls durch Art. 45 Ziffer f), dass sie vorliegt. Denn der Senat als Vertreter Danzigs (Art. 41 DV) kann die Zustimmung Danzigs erst erteilen, wenn das nach Art. 45 Ziffer f) DV erforderliche Gesetz in Danzig erlassen ist. — Die Erklärung der

---

[1]) Schroeder a. a. O., S. 48 sagt, „dass Danzig nur bezüglich der formellen Feststellung des Vertragsentwurfes völkerrechtlich nicht handlungsfähig ist".

[2]) Siehe unten.

[3]) Vergl. Loening „Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig" in Völkerrechtsfragen, 1928, 22. Heft, S. 15.

[4]) Siehe Koenig a. a. O., S. 6 ff., der die Lehrmeinungen zusammengestellt hat und die dort angeführte Literatur.

Ratifikation, d. h. die „Ratifikation" im meistgebrauchten Sinne, steht freilich entgegen dem ursprünglichen Willen der Verfassunggebenden Versammlung nicht Danzig sondern Polen zu. Darin müssen wir der oben zitierten Literatur Recht geben. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten schliesst diesen völkerrechtlichen Akt ein[1]) Doch das Recht Polens auf „ Ratifikation" eines für Danzig abgeschlossenen Vertrages ist letzten Endes bedingt durch ein formelles Gesetz nach Art. 45 Ziffer f) DV.

Die Rechtslage ist dieselbe bei Staatsverträgen, die auf die Initiative Polens mit Wirkung für Danzig zustandekommen. Dieses Initiativrecht[2]) steht Polen nach Art. 104 Abs. 6 VV und Art. 2, 6 PV zu[3]). Jedoch ist das Initiativrecht Polens den oben angeführten Beschränkungen unterworfen. Nun ist es zulässig, dass Polen, das Danzig zwar nicht zu einer Politik zwingen kann, die offenbar dem Gedeihen, der Wohlfahrt und einer guten Regierung der Freien Stadt Danzig entgegengesetzt ist, wenn dies nicht zutrifft, im Einzelfalle Danzig ersuchen kann, aus bestimmten Gründen mit einem anderen Staate einen Vertrag abzuschliessen. Jedoch stehen auch hier der Freien Stadt gegen das Ansinnen Polens die Rechtsmittel des Art. 39 PV zu. Der Hohe Kommissar vermag dann in erster Instanz eine Entscheidung zu fällen, durch welche Danzig zu dem Abschluss eines bestimmten Vertrages verpflichtet ist, wogegen sich nur noch die Freie Stadt an die letzte Instanz, den Rat des Völkerbundes, wenden kann. Da also auch hier Danzig ohne weiteres durch Polen nicht gebunden ist, muss Polen die Willensbildung durch Danzig, d. h. seine Zustimmung, dem Kontrahenten mitteilen[4]). Die Zustimmung, die die Danziger Regierung erteilt, hat aber, wie oben näher dargelegt ist, nach Art. 45 Ziffer f) DV ein formelles Gesetz zur Voraussetzung. Das ist nicht nur von rein formaler Bedeutung. Denn ist man in Danzig anderer Meinung als Polen, so wird der Senat das Rechtsmittelverfahren gebrauchen. Diese Möglichkeit besteht stets, auch wenn vorher bereits Polen die Entscheidung des Hohen Kommissars

---

[1]) Koenig a. a. O., S. 41 meint dementgegen, dass durch Art. 104 Abs. 6 VV Polen nicht die völkerrechtliche Vertretung der Freien Stadt Danzig übertragen sei.

[2]) Vergl. Schroeder a. a. O., S. 47.

[3]) Vergl. Donath a. a. O., S. 25.

[4]) Donath a. a. O., S. 30 spricht von einer notwendigen Erklärung des Verzichts auf das Vetorecht, übersieht jedoch die Rechte Danzigs aus Art. 39 PV.

angerufen hat. Erst wenn Danzig in dem Verfahren unterlegen ist, muss es sich dem Ersuchen Polens fügen, d. h., müssen Volkstag und Senat ein entsprechendes Gesetz beschliessen.

Die durch den Senat bisher verfolgte Praxis hat einen anderen Standpunkt eingenommen: Nach dem Gesetz vom 21. September 1922[1]) wird der „Senat ermächtigt, internationale Verträge und Abkommen, denen die Freie Stadt Danzig auf Grund des Art. 33 Abs. 2 des Danzig-polnischen Vertrages vom 9. 11. 1920 beizutreten verpflichtet ist und beigetreten ist, oder die nach Massgabe des Art. 6 des bezeichneten Vertrages für die Freie Stadt Danzig verbindlich abgeschlossen sind, im Gesetzblatt mit verbindlicher Kraft zu verkünden". Vorwegzunehmen ist: Soweit das Ermächtigungsgesetz auf Art. 33 PV Bezug nimmt, bedarf es keiner weiteren Betrachtungen. Diese Bestimmung ist jetzt praktisch bedeutungslos, da die in Art. 33 PV vorgesehenen Fälle des Beitritts Danzigs mittlerweile sämtlich erledigt sind. Wohl zu beachten ist, dass der Wortlaut des Ermächtigungsgesetzes nur die staatsrechtliche Rechtssetzung betrifft, doch lässt der Sinn und die Begründung des Gesetzes[2]) keinen Zweifel, dass man bei seinem Erlass sich von dem Gesichtspunkte leiten liess, dass auf Grund völkerrechtlicher Bindung[3]) der Volkstag und Senat derartige Gesetze nicht zu verabschieden braucht. Die dem Entwurf des Gesetzes beigegebene Begründung des Senats stellt eine falsche Verbindung zwischen der Genehmigung von Staatsverträgen nach Art. 45 Ziffer f) DV und der Rechtssetzung im Innern nach Art. 43 DV her. Der Senat meint, dass den nach Massgabe des Art. 6 PV abgeschlossenen Verträgen die Freie Stadt unter allen Umständen beitreten müsse, eine Ablehnung durch den Volkstag und ihn, den Senat, gar nicht in Frage käme und die Vorlage an den Volkstag und die dortige Beschlussfassung wie die bei ihm selbst nur rein formelle Bedeutung haben würde. Dem ist zu entgegnen: Es ist eine grundsätzlich falsche Einstellung, anzunehmen, dass Art. 6 PV eine besondere Art von Verträgen behandelt. Art. 6 PV enthält, wie wir oben gesehen haben, nur ganz bestimmte Verpflichtungen Polens für alle Arten von Verträgen, die es für Danzig abschliesst. Ebenfalls können wir der Auslegung des Art. 6 PV, dass Polen, wenn es einen Staatsvertrag ab-

---

[1]) Ges. Bl. S. 444.

[2]) Drucksache des Volkstages, 1. Wahlperiode, Nr. 1716.

[3]) Vergl. die oben zitierten Berichte des Vicomte Ishii vom 2. 3. 1921 und 18. 6. 1921.

schliesst, diesen auch regelmässig für Danzig abschliesst, und dass die Freie Stadt Danzig nur das Recht habe, sich vorher in der Frage zu äussern, nicht zustimmen. Dieses Argument lässt sich aus Art 6 PV allein überhaupt nicht entnehmen. Es ist aber, wie wir ebenfalls gesehen haben, auch unrichtig. Die Praxis des Senats verfährt dementgegen[1]) und damit bei den nicht im Ermächtigungsgesetz genannten Verträgen letzten Endes wieder richtig. Nach unseren Ausführungen schliesst die Klausel in Art. 45 Ziffer f) DV für die im Ermächtigungsgesetz angeführten Verträge, besser noch für sämtliche Verträge, die Danzig mit dritten Staaten abschliesst, ein formelles Gesetz nicht aus. Es bedarf daneben, theoretisch gesprochen, aber für die Rechtssetzung als inneres Verfassungsrecht noch eines zweiten Gesetzes, das in der Praxis allgemein uno actu in dem ersten enthalten ist. — Im übrigen ist zu bemerken, dass das Ermächtigungsgesetz, da es nur die Form der Rechtsverordnung vorschreibt und mit einfacher Mehrheit im Volkstage beschlossen worden ist, als verfassungswidrig gelten muss. Einmal schliesst es indirekt den Art. 45 Ziffer 1) DV aus, was infolge der dort befindlichen ausdrücklichen Anordnung auf Erlass eines formellen Gesetzes nur im Wege der Verfassungsänderung geschehen könnte. Zweitens verstösst es direkt gegen Art. 42 DV, da von einer etwa zulässigen Spezialdelegation in vorliegendem Falle keine Rede sein kann.

2. Der Abschluss von Staatsverträgen zwischen Danzig und Polen.

Einfacher liegt der Fall bei den zwischen Danzig und Polen abgeschlossenen Staatsverträgen. Hier ist die Freie Stadt eine ebenbürtige freie Vertragspartei. Sie bringt den Abschluss selbständig zustande[2]). Polen versucht sich auf den Standpunkt zu stellen, dass es Verträge mit Danzig nicht zu ratifizieren brauche, mit dem Erfolge einer wiederholten Abweisung durch die Entscheidungen

---

[1]) Vergl. z. B. Gesetz vom 8. 4. 1927 betreffend die Genehmigung des am 24. Januar 1927 in Berlin geschlossenen Abkommens über die Durchführung des Artikels 312 des Vertrages von Versailles (Ges. Bl. S. 235).

[2]) Vergl. Pariser Vertrag, der gemäss Art. 18 der Satzung des Völkerbundes beim Völkerbundssekretariat registriert worden ist (Recueil de Traités VI, S. 181 ff).

des Hohen Kommissars vom 7. 11. 1924[1]) und vom 26. 10. 1927[2])[3]). Freilich finden auch auf diese Staatsverträge die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2[4]) und Art. 39 PV Anwendung. Zu dem Abschluss dieser Staatsverträge ist also nach Art. 45 Ziffer f) DV ein Gesetz notwendig. Das sagt so eindeutig die Verfassung, dass es für diesen Fall eigentlich überflüssig ist, auf die Ansicht des Völkerbundes[5]) einzugehen[6]). Man mag sich zu der Klausel des Art. 45 Ziffer f) DV stellen wie man will, dadurch, dass dem Art. 45 Ziffer f) DV auf Ersuchen des Völkerbundsrates diese Einschränkung gegeben worden ist, hat sich der Völkerbundsrat auf den Standpunkt gestellt, dass es noch andere Fälle gibt, auf die die Beschränkung keine Anwendung findet[7]). Andernfalls hätte der ganze Art. 45 Ziffer f) DV gestrichen werden müssen. Die Ansicht des Völkerbundsrates, dass sich Art. 45 Ziffer f) DV nur auf innerstaatliches Recht bezieht, ist unlogisch, ist unhaltbar.

Bringen wir unsere Ergebnisse über die äussere Verfassungsrechtssetzung auf eine gemeinsame Formel, so steht fest: Es bedarf zum Abschluss **sämtlicher** Staatsverträge der Mitwirkung des Volkstages und des Senats im Wege des formellen Gesetzes. Wobei dann der Senat das Recht und die Pflicht hat, die in Gesetz gefasste Willenserklärung Danzigs Polen mitzuteilen.[8])

Der Volkstag hätte eigentlich, wenn ein Staatsvertrag die Untertanen betrifft, wiederum zusammen mit dem Senat durch ein zweites Gesetz diese zu binden. Die Praxis glaubt, durch einunddasselbe Gesetz beiden Erfordernissen Genüge zu

---

[1]) Grünbuch VII, S. 58.

[2]) Grünbuch IX, S. 42.

[3]) Vergl. auch Beschluss des Rates des Völkerbundes vom 13. 3. 1925, 33. Tagung, S. 472 und 565; Schroeder a. a. O., S. 48; Loening „Die Rechtsstellung der Freien Stadt Danzig" in Völkerrechtsfragen, 1928, 22. Heft, S. 16; Levesque sagt a. a. O., S. 83 „La Pologne en effet ne peut représenter Dantzig, lors qu'il s'agit de négociation entre la Ville Libre et la Pologne elle-même."

[4]) Donath a. a. O., S. 37.

[5]) Siehe oben S. 81.

[6]) So auch Loening „Volkstag und Staatsverträge" in Danziger Rundschau, 1. Jahrgang, vom 24. 9. 1923.

[7]) Aehnlich Donath a. a. O., S. 49.

[8]) Vergl. Wenzel „Juristische Grundprobleme: Der Begriff des Gesetzes", 1920, S. 45.

tun.[1]) Wobei zu erwähnen ist, dass die Geschäftsordnung des Volkstages für die Beratung von Staatsverträgen einige Sonderbestimmungen kennt, die bei der Handhabung der Praxis wohl oder übel auch auf die Rechtssetzung im Innern Anwendung finden müssen. So ist bei Staatsverträgen, die an sich nach § 21 Abs. 1 VTGO in drei Beratungen erledigt werden, eine Abstimmung über die selbständigen Einzelbestimmungen ausgeschlossen, es wird in der 2. und 3. Beratung nur im Ganzen abgestimmt. Eine besondere Schlussabstimmung findet nicht statt (§§ 25 Abs. 5; 27 Abs. 2 VTGO). Nach dem Wortlaute des § 31 Abs. 5 VTGO könnte angenommen werden, dass bei sämtlichen 3 Beratungen keine Abänderungsanträge gestellt werden dürfen. Doch kann dies nicht der Wille des Volkstages sein. Die Worte „zur ersten Beratung" müssen auch auf Staatsverträge bezogen werden. Das sagt ebenfalls § 37 RTGO, an deren Sonderbestimmungen für Staatsverträge sich die der Geschäftsordnung des Volkstages angleichen.

Beachtlich und bedenklich ist es, dass die Staatsverträge von der Volksinitiative wie dem Referendum mit allen ihren Nachteilen nicht ausgeschlossen sind.

Bei der Ausfertigung und Verkündung im Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig müsste das uno actu-Vorgehen kenntlich gemacht, die Rechtssetzung im Innern hervorgehoben werden. Es wird jedoch nur ein Gesetz ausgefertigt und verkündet mit dem Inhalt, dass einem bestimmten Abkommen zugestimmt wird, darauf folgt der Wortlaut des Vertrages. Daraus ergibt sich das unlogische Ergebnis, dass im Innern das Gesetz bereits gilt, während völkerrechtlich meist noch keine Bindung erfolgt ist, vielleicht gar nicht erfolgen wird. Diesem Ergebnis kann nur entgangen werden, wenn das Inkrafttreten des Gesetzes im Innern aufschiebend bedingt ist, von dem Zustandekommen des völkerrechtlichen Vertrages abhängt.[2]) Diese Bedingung kann zur Not aus dem in der Regel am Schlusse eines Vertrages befindlichen Satze geschlossen werden, nach dem das Abkommen erst nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft tritt. Es bedarf demzufolge nach Hinterlegung bezw. Austausch der Ratifikationsurkunden noch einer besonderen Mitteilung im Ge-

---

[1]) So auch die Praxis des Deutschen Reichs nach Art. 45 Abs. 2 RV hinsichtlich des Versailler Vertrages.

[2]) Vergl. Donath a. a. O., S. 45 ff.

setzblatt der Freien Stadt Danzig, an welchem Tage der Vertrag tatsächlich[1]) in Kraft getreten ist, also dem Zeitpunkt, an dem das innerstaatliche Gesetz unbedingt geworden ist.[2]) Diese besondere Mitteilung findet in der — in dieser Beziehung wohl auch nicht einwandfreien — Praxis nur bisweilen statt.[3])

3. Die Vereinbarungen zwischen Danzig und Polen innerhalb des schiedsrichterlichen Verfahrens auf Grund des Artikels 39 Pariser Vertrag.

Sehr oft werden zwischen Danzig und Polen Vereinbarungen und Abmachungen zur Erledigung eines vor dem Hohen Kommissar oder dem Rate des Völkerbundes[4]) nach Art. 39 PV schwebenden Streites getroffen.[5]) Die Praxis nimmt nun scheinbar an, dass diese Vereinbarungen nicht Staatsverträge seien, die unter Art. 45 Ziffer f) DV fallen. Sie geht wohl von dem Gedanken aus, dass zu dem gemäss Art. 103 VV im Art. 39 PV geschaffenen Verfahren für die Erledigung von Streitigkeiten auch die hier zu behandelnden Vereinbarungen gehören, die sich als Vergleiche darstellen, in dem schwebenden Verfahren an die Stelle einer Entscheidung des Hohen Kommissars oder des Rates des Völkerbundes treten und die wie diese von selbst bindende Kraft erlangen. Die Vereinbarungen werden als Rechtsakte im Rahmen und in Ausführung des Verfahrens nach Art. 39 PV angesehen. Man denkt wohl auch daran, dass bei dem Verfahren nach Art. 103 VV bezw. Art. 39 PV der Senat selbst darüber befinden kann, ob er das Verfahren einleiten, ob er gegen eine Entscheidung des Danziger Völkerbundskommissars Berufung einlegen oder diese zurücknehmen will. Infolgedessen[6]) läßt man ihn auch in einem solchen schwebenden Verfahren selbständig und rechtswirksam Vergleiche abschlies-

---

[1]) frühestens (Art. 18 VBS).

[2]) Vergl. Laband a. a. O., Bd. 2, S. 162/163.

[3]) So z. B. Bekanntmachung des Senats vom 6. 2. 1925 betreffend das Abkommen vom 14. 2. 1924 zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen zur Ausführung des Art. 61 des Abkommens vom 24. 10. 1921 betreffend die Sicherheitsleistung für die Prozesskosten und die Vorauszahlung der Gerichtskosten (Ges. Bl. S. 27).

[4]) Wo im letzteren Falle dann die Vereinbarung in einer „Aufzeichnung" des Völkerbundssekretariats niedergelegt wird.

[5]) Vergl. nur die bisher zitierten Vereinbarungen.

[6]) So auch Donath a. a. O., S. 72 ff, der vor allem die praktische Seite betrachtet.

sen und verlangt für die äussere wie innere Rechtssetzung kein Gesetz.

Die Folge dieses Standpunktes ist, dass es die Danziger Regierung in der Hand hat, bei sämtlichen Staatsverträgen mit Polen die Bestimmungen des Art. 45 Ziffer f) DV und weiter die des Art. 42 DV auszuschliessen. Sie braucht bei Verhandlungen mit Polen lediglich einen Streitfall zu konstruieren, darüber die Berufung bei dem Hohen Kommissar einzulegen und sich sodann unter Zurückziehung ihres Rechtsmittels mit Polen zu vergleichen. Fürwahr, ein bedenkliches Ergebnis. Es erscheint uns rechtlich nicht haltbar. Massgebend für die Entscheidung in dieser Frage ist die Rechtsnatur dieser Vereinbarungen. Genauso wie bei einem Staatsvertrag handelt es sich bei den Vereinbarungen um Versprechungen der beiden Parteien, etwas zu tun oder zu unterlassen. Wo diese Versprechungen abgegeben werden, ist gleichgültig. Desgleichen auch, wie sie benannt und in welcher Form sie abgeschlossen werden. Dadurch, dass Vereinbarungen vor einem Schiedsrichter abgeschlossen werden, verlieren sie doch nicht ihre Rechtsnatur. Wie denn auch im Privatrecht ein Vergleich innerhalb eines Schiedsverfahrens als Vertrag anerkannt wird. Der freie Wille beider Parteien ist auch hier gewahrt worden. Dagegen kann nicht eingewandt werden, dass bei einer Nichteinigung eine die Parteien bindende[1]) Entscheidung der betreffenden Instanzen gefällt wird. — Ist aber die Einigung ein Vertrag zwischen Danzig und Polen[2]), so muss Art. 45 Ziffer f) DV Anwendung finden und auch für die Rechtssetzung im Innern bedarf es eines Gesetzes nach Art. 42 DV. Nirgends ist im Versailler Vertrag oder im Pariser Vertrag eine Bestimmung enthalten, die die Einhaltung dieser Verfassungsvorschriften überflüssig macht. Die ungebundene Stellung des Senats, den Instanzenweg zu beschreiten und das Vergleichsverfahren einzuleiten, ergibt sich zwar aus seiner Vertretung Danzigs. Diese ist aber ausdrücklich durch Art. 45 Ziffer f) DV beschränkt. Eine freiwillige Veröffentlichung der Abkommen und Vereinbarungen in den Grünbüchern des Senats der

---

[1]) Danzig und Polen haben sich durch Abschluss des Pariser Vertrags zur Anerkennung der Urteile der beiden Instanzen verpflichtet. Diese Entscheidungen können übrigens wiederum durch Vereinbarungen geändert werden; vergl. Schroeder a. a. O., S. 36.

[2]) So Loening „Volkstag und Staatsverträge" in Danziger Rundschau, 1. Jahrgang vom 24. 9. 1923; Schroeder a. a. O., S. 86; v. Schöppenthau a. a. O., S. 33/34.

Freien Stadt Danzig ist selbstverständlich für die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften bedeutungslos. Folgendes Verfahren würde uns für die Rechtssetzung richtig erscheinen: Zeichnung einer Vereinbarung im Anschluss an ein Streitverfahren nach Art. 39 PV durch einen Beauftragten des Senats, wobei darauf zu achten ist, dass die Vereinbarung eine Ratifikationsklausel enthält, Mitteilung an den Hohen Kommissar (falls der Rat nicht schon Kenntnis hat), Vorlage eines Gesetzentwurfes an den Volkstag, nach Beschliessung des Gesetzes Verkündung des Textes im Gesetzblatt, Austausch der Urkunden mit Polen und Bekanntmachung des Datums des Inkrafttretens der Vereinbarung im Gesetzblatt.

Schluß.

Das richterliche Prüfungsrecht.

Wir sind am Schlusse unserer Ausführungen. Wir haben gesehen, wer in Danzig Recht setzt und wie Recht gesetzt wird. Die Anwendung der Gesetze steht auch dem Richter zu, und er ist nur dem Gesetz unterworfen. Darf er deshalb die Gültigkeit der anzuwendenden Normen prüfen? Die Danziger Verfassung sagt wie in der Reichsverfassung, der Preussichen Verfassung und den 3 Hanseatischen Verfassungen nichts über sein Prüfungsrecht. Unzweifelhaft ist ihm wie im Reich das formelle Prüfungsrecht gegeben. Der Richter darf und muss prüfen, ob das materielle Gesetz gehörig verkündet und ob es nicht durch ein späteres Gesetz aufgehoben worden ist. Auch steht ihm hinsichtlich einer Rechtsverordnung unzweifelhaft das materielle Prüfungsrecht zu: Wird die Rechtsverordnung durch das delegierende Gesetz gedeckt? Dies zu prüfen muss deshalb dem Richter zustehen, weil das Gesetz der Rechtsverordnung gegenüber eine Norm höheren Ranges ist. —

Heftig bestritten ist im Reich[1]) das materielle Prüfungsrecht des Richters hinsichtlich einer Rechtsnorm in Gestalt eines formellen Gesetzes: Widerspricht ein Landesgesetz der Landesverfassung oder ein Reichsgesetz der Reichsverfassung; oder allgemein: Läuft ein formelles Gesetz dem Inhalte der Verfassung zuwider?

---

[1]) Vergl. Anschütz a. a. O. zu Art. 70 und Art. 102 RV und die dort angegebene Literatur.

Wir stellen vorwegnehmend fest, dass in Danzig auch das materielle Prüfungsrecht bezw. diese Pflicht des Richters anerkannt ist. Das Gesetz über die Abänderung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 6. 10. 1923[1]) bestätigt dies indirekt. Nach den neuen §§ 124a) bis 124c) GVG hat, wenn in einem Verfahren die Entscheidung eines Gerichts oder einer anderen Behörde darauf gestützt werden soll, dass ein Gesetz mit der Verfassung in Widerspruch steht, das Gericht oder die Behörde über diese Frage durch eine Zwischenentscheidung vorab zu entscheiden. Hiergegen ist das Rechtsmittel der Revision bezw. der Beschwerde gegeben. Ueber das Rechtsmittel fällt das Obergericht in öffentlicher Sitzung eine Plenarentscheidung. — Steht nun dieses Gesetz im Widerspruch zu einer Verfassungsbestimmung? Nein, denn die Verfassung sagt, wie oben bereits festgestellt, über das Prüfungsrecht nichts. Ja, aus ihrer Entstehungsgeschichte kann man bereits zu einer Bejahung der Frage des materiellen Prüfungsrechtes gelangen.[2])

Art. 38 des Sahmschen Entwurfes lautete, dass „die Rechtsgültigkeit der in vorgeschriebener Form bekanntgemachten Gesetze nicht der richterlichen Nachprüfung unterliegt"[3]). Während der Gegenentwurf in Art. 68 zur Entscheidung über die Rechtsgültigkeit eines in vorgeschriebener Form verkündeten Gesetzes ausschliesslich das Oberste Gericht der Freien Stadt Danzig berief, wobei später diese Bestimmung noch darin eingeschränkt wurde, dass die materielle Prüfung nur auf Anrufung des Senats oder Volkstages geschehen sollte[4]). Trotzdem nahm der Unterausschuss des vorläufigen Verfassungsausschusses in Art. 42 Art. 38 des Sahmschen Entwurfes unverändert an. Inkonsequent wurde aber auch Art. 1 des De-

---

[1]) Gesetzblatt S. 266.

[2]) Vergl. hierzu Loening im Unterausschuss des vorläufigen Verfassungsausschusses vom 2. 2. 1920, Prot. S. 145; ders. in der V geb. Vers. vom 30. 7. 1920, Sten. Ber. S. 254 ff. und vom 3. 8. 1920, S. 269; Loening „Das Prüfungsrecht der Gerichte gegenüber Gesetzen nach Danziger Staatsrecht" in DJZ 1923, S. 1; ders. „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 10, S. 457 ff.

[3]) Was u. E. das formelle Prüfungsrecht nicht ausgeschlossen hätte, a. M. Loening „Das Prüfungsrecht der Gerichte usw." a. a. O.

[4]) Prot. des Unterausschusses des vorläuf. V-Ausschusses vom 12. 1. 1920, S. 135.

mokratischen Entwurfes der Grundrechte und Grundpflichten wörtlich übernommen. Danach bilden die Grundrechte und -pflichten nicht nur für die Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch für die Rechtspflege im Staate Richtschnur und Schranke. Es kann jedoch nicht einmal das materielle Prüfungsrecht dem Richter versagt und ihm dann gleichzeitig vorgeschrieben werden, dass er Rechtssätze, die dem 2. Hauptteil der Verfassung widersprechen, nicht anwenden dürfe. Auf Vorhalten des Abgeordneten Loening sah man auch den Widerspruch ein und strich die Worte „Rechtspflege". Unter dem Hinweise Loenings insbesondere auf die Beratungen in der Deutschen Nationalversammlung ist plötzlich bei der zweiten Lesung in der Verfassunggebenden Versammlung der obige Art. 42 gestrichen und der jetzige Art. 71 in alter Form wiederhergestellt worden.

Daher hat sich auch die Literatur[1]) und die Rechtsprechung[2]) von jeher für das materielle Prüfungsrecht des Richters ausgesprochen.

Selbstverständlich hat die Entscheidung des Richters nur Rechtskraft für den E i n z e l f a l l. Das etwa verfassungswidrige Gesetz kann von ihm nicht aufgehoben werden. Den rechtssetzenden Faktoren bleibt es nun überlassen, die Verfassungsmässigkeit herzustellen.

Gerade in einem kleinen Staate, in dessen Parlament mehr als anderswo wirtschaftliche Momente ausschlaggebend sind, ist das richterliche Prüfungsrecht in seinem vollen Umfange wertvoll[3]). Dem Richter liegt es ob, festzustellen, dass das gesetzte Recht auch wirklich Recht ist. Er ist so der Hüter der Verfassung, eine Aufgabe, deren man ihn zum Wohle des deutschen Danzigs nicht berauben möge.

---

[1]) So Loening „Das Prüfungsrecht der Gerichte usw." a.a.O.; ders. „Die Verfassung der Freien Stadt Danzig" a. a. O., S 457 ff.; ders. „Danzig. Sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung" a. a. O., S. 30; ders. „Die Freie Stadt Danzig" a. a. O., S. 306; ders. „Das richterliche Prüfungsrecht in Danzig", Dtsch J Z 1926, Sp. 294; v. Schöppenthau a. a. O., S. 40 ff; — Lewinsky „Danziger Verfassungssorgen" in DZ vom 12. 10. 1920 bezweifelt das richterliche Prüfungsrecht ohne nähere Begründung.

[2]) Vergl. Plenarentscheidung des Danziger Obergerichts vom 18. 1. 1926 in DJM 1926, S. 5 und die dort zitierten Urteile.

[3]) Vergl. Loening „Das Prüfungsrecht der Gerichte gegenüber Gesetzen" in DZ vom 5. 5. 1925.

PAN
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

P.A.N.
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

P.A.N.
BIBLIOTEKA GDAŃSKA

Braunschmidt
Buchbinderei
DANZIG, I. Damm 7

P A N
Biblioteka Gdańska

K
Od 8°
7765