

3.

In der verfassungsrechtlichen Streitigkeit
zwischen
dem Lande Bremen
und
dem Deutschen Reich

RGZ

wegen der Zuständigkeit für die Entscheidung der das Zollinteresse in den bremischen Zollauschlußgebieten berührenden Fragen (StGH. 3/27) hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in seiner nicht-öffentlichen Sitzung vom 15. Oktober 1927 beschlossen:

In den bremischen Zollauschlußgebieten steht die Zollgesetzgebung und Zollverwaltung nach Maßgabe der Reichsverfassung dem Deutschen Reiche zu.

Der Antrag Bremens wird demnach abgelehnt.

Gründe:

1. Gemäß Art. 34 NVerf. von 1871 blieb die Hansestadt Bremen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluß in sie beantragte. Nachdem im Jahre 1884 ein entsprechender Antrag gestellt und durch Bundesratsbeschluß über die „Modalitäten“ des Anschlusses das Nähere festgesetzt war, ist der Zollanschluß Bremens am 15. Oktober 1888 in Kraft getreten. Aber auch seitdem lag nicht das gesamte bremische Staatsgebiet innerhalb der Zolllinie: die Hafenanlagen und die angrenzenden Petroleumlagerplätze in Bremerhaven waren von ihr ausgeschlossen, und ferner war in der Stadt Bremen ein mit den erforderlichen Hafenanlagen und Lagerräumen ausgestatteter Freibezirk im Sinne des § 107 BZG. gebildet. Diesem städtischen Freibezirk ist sodann gemäß Bundesratsbeschluß vom 17. April 1902 die Eigenschaft eines Zollauschlußgebiets im Sinne des § 16 BZG. erteilt worden.

Im Einverständnis mit der vom Bundesrat eingesetzten Vollzugskommission für den Zollanschluß hatte Bremen, bevor der Anschluß in Kraft trat, verschiedene Einrichtungen zur Förderung der Zollsicherheit für das Zollauschlußgebiet von Bremerhaven angeordnet. Danach wurden u. a. den Mietern der dortigen Lageräume gewisse Verpflichtungen auferlegt, Industriebetriebe und Wohnungen im allgemeinen ausgeschlossen und die Einhaltung der

den Beteiligten auferlegten Verpflichtungen durch Konventionalstrafen gesichert. Der Bundesratsbeschuß von 1902 über die Umwandlung des städtischen Freibezirks in ein Zollausschlußgebiet ist ergangen, nachdem der Bremer Senat zugesagt hatte, zur Förderung der Zollsicherheit darin die gleichen Beschränkungen anzuordnen, die seinerzeit vom Bundesrat für den Zollausschluß von Bremerhaven für erforderlich erachtet worden waren. Dieser Beschuß von 1902 untersagt für das Zollausschlußgebiet Detailgeschäfte grundsätzlich, Wohnungen und private industrielle Betriebe mit geringfügigen Ausnahmen.

2. Neuerdings ist zwischen Bremen und der Reichsverwaltung streitig geworden, ob für den Erlaß und die Durchführung der Anordnungen, die zur Förderung der Zollsicherheit in den Ausschlußgebieten von Bremen und Bremerhaven erforderlich erscheinen, das Reich oder Bremen zuständig ist. Beide Teile nehmen die Zuständigkeit für sich in Anspruch. Der Reichsminister der Finanzen hat über die Streitfrage ein Gutachten des Reichsfinanzhofs erfordert, das dieser am 21. Februar 1925 (Amtliche Sammlung Bd. 15 S. 295) erstattet hat. Der Bremer Senat hält das Gutachten für unzutreffend und hat daher beantragt, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wolle dahin entscheiden, daß

1. die Durchführung der durch die Beschlüsse des Bundesrats vom 6. November 1884 und vom 17. April 1902 hinsichtlich des Zollausschlusses der Hafenanlagen von Bremerhaven und hinsichtlich des Freibezirks und späteren Zollausschlußgebiets in Bremen-Stadt festgesetzten Modalitäten dem Lande Bremen obliegt und zusteht;
2. in den bremischen Zollausschlußgebieten eine Zuständigkeit des Reichs auf Grund einer Zollhoheit und einer Zollverwaltung, welche die Reichszollverwaltung befugt, alle das Zollinteresse in den Zollausschlußgebieten berührenden Fragen zu entscheiden, nicht besteht.

Der Reichsminister der Finanzen beantragt demgegenüber, unter Zurückweisung des bremischen Antrags dahin zu entscheiden:

1. Die Zollhoheit in den bremischen Zollausschlußgebieten steht dem Deutschen Reich zu.
2. Die Reichsverwaltung ist befugt, alle das Zollinteresse in diesen Zollausschlußgebieten berührenden Fragen zu entscheiden, insbesondere Zollsicherungsbestimmungen für die

Schiffsproviantlager und die Mieter von Lagerräumen und Lagerplätzen zu erlassen und Sicherungsgelder bei Nicht Einhaltung von Sicherheitsvorschriften festzusetzen.

Bremen nimmt seine Zuständigkeit als Ausfluß seiner Staatshoheit in Anspruch. Wie unter der alten, so stehe auch unter der neuen Reichsverfassung dem Reich eine Zollhoheit in den Zollausschlüssen des § 16 VZG. nicht zu. Das gelte in gleicher Weise für das ausgeschlossene Gebiet von Bremerhaven wie für den im Jahre 1902 zum Zollausschlußgebiet erklärten Teil der Stadt Bremen. Die in den Bundesratsbeschlüssen von 1884 und 1902 enthaltenen Maßgaben legten Bremen Verpflichtungen gegenüber dem Reich auf, deren Erfüllung das Reich lediglich zu überwachen habe ohne das Recht, Dritten gegenüber einzugreifen. Bremen habe auf das ihm nach Art. 34 NVerf. von 1871 zustehende Reservatrecht nur unter der Bedingung der Gewährung der „Modalitäten“ verzichtet. Es handle sich bei den streitigen Maßnahmen weder um Zollsicherungsbestimmungen noch um Maßnahmen der Zollverwaltung.

Demgegenüber legt der Reichsminister der Finanzen dar: Auf Grund des Art. 34 NVerf. von 1871 habe Bremen zunächst mit einer aus Art. 35 Abs. 1 das. sich ergebenden Einschränkung die Zollhoheit besessen. Bei dem Verzicht auf sein Sonderrecht gemäß Art. 34 und seiner Aufnahme in das Zollgebiet sei nicht nur der räumliche Umfang des außerhalb der Zolllinie verbleibenden Gebiets wesentlich beschränkt worden, sondern vor allem sei eine grundlegende Änderung in den rechtlichen Verhältnissen der auch für die Zukunft ausgeschlossenen Gebietsteile eingetreten. Sie seien zu gewöhnlichen Zollausschlüssen im Sinne des Art. 33 NVerf. von 1871, § 16 VZG. geworden und damit der Zollhoheit des Reichs unterworfen worden. Auch das Vereinszollgesetz habe seitdem in ihnen Geltung gehabt. Die neue Reichsverfassung habe die Zollhoheit des Reichs auch für die Zollausschlüsse bestätigt. Nur hinsichtlich der Aufhebung der Freihäfen sei durch Art. 82 Abs. 4 Satz 2 das. eine Erschwerung vorgesehen.

3. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ist nach Art. 19 Abs. 1 NVerf., § 16 Nr. 3 Gef. über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 begründet.

4. Während die Zollverwaltung im Rahmen des Art. 36 NVerf. von 1871 den einzelnen Bundesstaaten überlassen blieb, war die

Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen durch Art. 35 das dem Reich übertragen. Eine Ausnahme von dieser Regel begründete aber Art. 34, wonach der Staat Bremen als solcher Zollausland bleiben, also der Zollgesetzgebung des Reichs nicht unterliegen sollte. Das Gegenteil galt jedoch seit dem Einschluß Bremens in die gemeinschaftliche Zollgrenze.

Nach Art. 40 RVerf. von 1871 blieben die Bestimmungen des Zollvereinigungsvertrags vom 8. Juli 1867 in Kraft, soweit sie nicht durch die Verfassung abgeändert waren oder demnächst auf verfassungsmäßigem Wege abgeändert wurden. Der auf die Zollausschlüsse sich beziehende Art. 6 des Zollvereinigungsvertrags bezeichnet seine Regelung selbst nur als eine vorläufige und geht davon aus, daß es bald zum Einschluß der meisten von ihm aufgezählten Zollauschlüsse kommen werde und damit auch zur Unterstellung der von ihm bezeichneten Gebiete unter die gemeinsame Zollgesetzgebung. Wenn dann Art. 34 RVerf. von 1871, an den bisherigen Rechtszustand anknüpfend, den weiteren Verbleib Bremens außerhalb der gemeinsamen Zollgrenze auf so lange vorsah, bis es selbst den Einschluß beantrage, so kann diese Bestimmung im Rahmen der ganzen Entwicklung der deutschen Zollgesetzgebung nur so verstanden werden, daß der Staat Bremen als Ganzes mit einem solchen späteren Einschluß ohne weiteres unter die einheitliche Zollgesetzgebung fallen sollte. Damit ist auch die Gültigkeit des Vereinszollgesetzes als des hier hauptsächlich in Betracht kommenden Reichsgesetzes für Bremen, d. h. für den ganzen Staat, anzunehmen. Dieser Auffassung entsprechend hat die im Anschlußverfahren eingesetzte Prüfungskommission als gesetzliche Grundlage des Zollausschlusses Bremerhавen den § 16 Abs. 1 WZG. betrachtet.

Für das Zugeständnis einer vertragsmäßigen Beschränkung jener nach der Reichsverfassung an den Einschluß Bremens in die Zollgrenze geknüpften Wirkungen wäre der Bundesrat nicht zuständig gewesen. Nach Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 RVerf. von 1871 und § 167 Abs. 2 WZG. hatte er nicht nur das formelle Recht, die Bedingungen für die Bildung der Zollauschlüsse festzusetzen; er hatte vielmehr auch andauernd darüber zu wachen, ob diese Bedingungen noch sach- und zeitgemäß waren. Er konnte nicht seinerseits bestimmen, ob die Zollgesetze in den Zollauschlüssen des § 16 WZG. gelten sollten oder nicht. Er würde also seine Zuständigkeit über-

schritten und keine rechtliche Wirkung erzielt haben, wenn er auf eine Änderung der auf die Sicherung des Zollinlands sich beziehenden Bestimmungen von vornherein verzichtet oder sie von der Zustimmung Bremens abhängig gemacht hätte.

Durch Art. 35 Abs. 1 RVerf. von 1871 war allerdings dem Reich nur die Gesetzgebung über die Maßregeln vorbehalten, die in den Zollauschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung sind die Vorschriften des Gesetzes betr. die Sicherung der Zollvereinsgrenze in den vom Zollgebiet ausgeschlossenen hamburgischen Gebietsteilen vom 1. Juli 1869 durch Gesetz vom 28. Juni 1879 auf das damals ausgeschlossene bremische Gebiet ausgedehnt worden. Daraus ist aber nicht herzuleiten, daß das Gesetzgebungsrecht des Reiches in den beim Zollanschluß Bremens bestehen gebliebenen oder später neu eingerichteten Ausschüssen auf Anordnungen der gleichen Art beschränkt geblieben sei. Die erwähnte Vorschrift in Art. 35 RVerf. von 1871 und das Gesetz von 1879 waren erforderlich für eine Zeit, als dem Reich die Zollgesetzgebung für das bremische Staatsgebiet noch nicht zustand. Mit dem im Jahre 1888 erfolgten Zollanschluß wurde jene das Gesetzgebungsrecht des Reiches im übrigen ausschließende Verfassungsbestimmung gegenstandslos, und auch das Grenzsicherungsgesetz verlor damit im wesentlichen seine Bedeutung. Art. 34 RVerf. von 1871 konnte seitdem höchstens insofern bedeutsam geblieben sein, als er — was aber hier dahingestellt bleiben kann — einer Aufhebung oder Verkleinerung des Bremerhавener Zollausschlusses ohne Zustimmung Bremens, nicht aber im übrigen der Zuständigkeit der Reichszollgesetzgebung auch für dieses Ausschlußgebiet entgegenstand.

Gegen die Annahme, daß sich dieses Gesetzgebungsrecht seit dem Anschluß Bremens auch auf dessen Zollausschlußgebiet erstreckt habe, ergeben sich auch keine durchschlagenden Bedenken aus der Fassung der im Einverständnis mit dem Bundesrat erfolgten Bekanntmachung des Bremer Senats über den Anschluß Bremens an das deutsche Zollgebiet und der hierauf sich beziehenden Verlautbarung auf S. 913flg. des Zentralblatts für das Deutsche Reich von 1888. Wenn in der Senatsbekanntmachung davon die Rede ist, daß mit dem Tage des Zollanschlusses in dem „anzuschließenden Gebiet“ alle für das deutsche Zollgebiet in Beziehung auf die Ver-

waltung der gemeinsamen Zölle geltenden gesetzlichen Bestimmungen in Kraft treten, so sollte wohl nur das durch den neuen Verlauf der Zolllinie bedingte praktisch wichtigste Ergebnis gekennzeichnet, nicht aber zu der rechtlichen Natur des Zollausschlusses Bremerhaven Stellung genommen werden. Jedenfalls wäre aber zu einer Regelung in dem jetzt vom Antragsteller geltend gemachten Sinn angeichts des Art. 34 MVerf. von 1871 nach dem oben Gesagten kein Raum gewesen.

Die jetzt in Rede stehenden Anordnungen zur Sicherung der Zollgrenze sind Maßregeln der Zollverwaltung. Das bestreitet der Antragsteller mit Unrecht. Es ergibt sich daraus, daß sie, wie die Zollanschlußverhandlungen außer Zweifel stellen und wie unstrittig ist, die Zollsicherheit fördern sollten. Aus diesem ihrem Zweck folgt aber, wie schon im Gutachten des Reichsfinanzhofs zutreffend dargelegt worden ist, ihre verwaltungsrechtliche Bedeutung, und es ist demgegenüber ohne Belang, welchen von seinen Behörden Bremen, solange es selbst die Zollverwaltung zu führen hatte, die Sorge für diese Maßnahmen zur Förderung der Zollsicherheit übertrug.

Nach Art. 82 Abs. 4 Satz 2 MVerf. von 1919 kann für Freihäfen der Ausschluß aus dem Zollgebiet nur durch verfassungänderndes Gesetz aufgehoben werden. Daraus ergibt sich nicht, daß der rechtliche Begriff des Zollausschlusses abweichend von dem bisherigen Rechtszustand bestimmt, sondern nur, daß für die Aufhebung gewisser Arten von Zollausschlüssen, nämlich der Freihäfen, eine erschwärende Voraussetzung geschaffen werden sollte.

Gemäß Art. 83 Abs. 1 MVerf. von 1919 ist die Zollverwaltung nunmehr den Reichsbehörden übertragen; vgl. hierzu Ges. vom 10. September 1919 (RGBl. S. 1591). Zu dieser Verwaltung gehört aber, wie schon bemerkt, nicht nur die unmittelbare Erhebung des Zolles nach Entstehung der Zollschuld, sondern ebenso die Handhabung der zur Sicherung des Zollrechts erforderlichen Maßnahmen.