

2.

In der verfassungsrechtlichen Streitfache

des Deutschen Reiches,

Antragstellers,

gegen

das Land Bayern,

Antragsgegner,

betreffend die Verleihung von Titeln in Bayern (StGH. 3/29)

hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in der öffentlichen Sitzung vom 9. Dezember 1929 für Recht erkannt:

Die Verleihung von Titeln zur Auszeichnung einzelner beamteter oder nichtbeamteter Personen (Ehrentiteln) ist mit Art. 109 Abs. 4 der Reichsverfassung nicht vereinbar.

Gründe:

I.

Der Reichsminister des Innern hat beim Staatsgerichtshof die Entscheidung beantragt, daß die Verleihung von Ehrentiteln, wie sie die Bayerische Staatsregierung seit Jahren zur Auszeichnung beamteter und nichtbeamteter Personen vornehme, mit Art. 109 Abs. 4 RVersf. nicht vereinbar sei. Die Bayerische Staatsregierung beantragt, diesen Antrag in erster Linie als angebrachtermaßen unzulässig, in zweiter Linie als unbegründet abzuweisen.

1. Die Zulässigkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofs hat der Antragsteller zunächst auf Art. 19 Abs. 1 RVersf. gestützt; später hat er in dieser Hinsicht bemerkt, daß entweder Art. 15 Abs. 3 oder Art. 19 RVersf. zutreffe.

Die Bayerische Staatsregierung macht demgegenüber geltend: Nach dem Verhältnis des allgemeinen Gesetzes zum besonderen Gesetze,

in dem Art. 19 zu Art. 15 Abs. 3 RVerf. stehe, sei der Antrag angebrachtermaßen unzulässig. Hier stehe nur ein Fall des Art. 15 Abs. 3 RVerf. in Frage. In solchem Falle müsse dem Antrag an den Staatsgerichtshof ein verpflichtendes Ersuchen um Mängelbeseitigung, die sog. Mängelrüge, vorausgehen, und zwar auf Grund eines Beschlusses der Reichsregierung. Auch der Antrag selbst könne nur von der Reichsregierung im Sinne des Art. 52 RVerf., nicht von einem einzelnen Reichsminister gestellt werden.

Der Antragsteller weist erwidlungsweise auf die aus dem Reichsministerium des Innern in den Jahren 1920 und 1921 an das Bayerische Ministerium des Außern wegen der Verleihung von Titeln gerichteten Schreiben und die von diesem darauf erteilten Antworten hin und führt dazu aus: Es könne dahingestellt bleiben, ob Art. 15 Abs. 3 RVerf. sich auch auf die Ausführung der Reichsverfassung beziehe. Keinesfalls folge aus Art. 15 eine Verpflichtung der Reichsregierung, in den dort bezeichneten Fällen zunächst ein Ersuchen um Abstellung zutage getretener Mängel an die Landesregierung zu richten. Ergebe sich aus dem Verhalten einer Landesregierung, daß sie einem solchen Ersuchen offenbar nicht zu entsprechen gewillt sei, so könne die Reichsregierung hiervon absehen und die ihr sonst noch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten benutzen, um ihre Auffassung durchzusetzen. Hierzu gehöre insbesondere die Anrufung des Staatsgerichtshofs auf Grund von Art. 19 RVerf., der eine Generalklausel für alle Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande enthalte. Da Art. 19 die Entscheidung des Staatsgerichtshofs nur vom „Antrag eines der streitenden Teile“ abhängig mache, so sei gemäß Art. 56 RVerf. der einzelne Reichsminister innerhalb des ihm anvertrauten Geschäftskreises selbständig zur Stellung des Antrags befugt. Das gleiche gelte von der Ausübung der in Art. 15 der „Reichsregierung“ übertragenen Befugnisse. Übrigens habe er, der Reichsminister des Innern, den vorliegenden Antrag auf Grund eines ausdrücklichen Beschlusses des Reichskabinetts gestellt. Etwa im Dezember 1928, also kurz vor der Erhebung der Klage vom 6. Februar 1929, habe auch eine Besprechung zwischen dem Reichskanzler und dem Bayerische Ministerpräsidenten stattgefunden. Bei dieser Unterredung habe der Reichskanzler erneut auf die Unzulässigkeit der bayerischen

Titelverleihungen hingewiesen und um Abstandnahme davon ersucht. Der Bayerische Ministerpräsident habe darauf erklärt, daß er eine Änderung der bayerischen Staatspraxis nicht in Aussicht stellen zu können glaube und eine Anrufung des Staatsgerichtshofs anheimgstelle. In diesem mündlichen Ersuchen sowie in der Klagerhebung selbst sei, jedenfalls in Verbindung mit den Schreiben aus den Jahren 1920 und 1921, eine Mängelrüge zu finden, wenn eine solche für erforderlich gehalten werde und nicht schon in den Schreiben von 1920 und 1921 für sich allein gefunden werde.

Die Bayerische Staatsregierung entgegnet: Bei den aus den Jahren Innern, von denen ihr nicht bekannt sei, daß sie auf Beschlüssen der 1920 und 1921 stammenden Schreiben des Reichsministeriums des Reichsregierung beruhten, habe es sich um vorbereitende Schriftsätze zur Erkundung der bayerischen Auffassung und zur Klärung der Rechtslage gehandelt, nicht um eine Rundgebung des festen Willens, daß Art. 109 Abs. 4 RVerf. in Zukunft von der Bayerischen Regierung in einer bestimmten, von der bisherigen abweichenden Weise vollzogen werden möge. Über den Inhalt der (vom Antragsteller erst in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten) „Besprechung“ zwischen dem Reichskanzler und dem Bayerischen Ministerpräsidenten könne zur Zeit keine tatsächliche Erklärung abgegeben werden. Nach der eigenen Angabe des Antragstellers scheine es sich um ein unverbindliches Privatgespräch gehandelt zu haben. Auch wenn der Reichskanzler damals den Willen der Reichsregierung amtlich kundgegeben haben sollte, würde keine verbindliche Mängelrüge vorliegen, weil die dafür erforderliche Schriftform nicht gewahrt und die zu beseitigenden Mängel nicht bestimmt bezeichnet worden seien. Der Klagerhebung müsse die Mängelrüge vorangehen; auch inhaltlich entspreche die Klageschrift nicht den an eine solche Rüge zu stellenden Anforderungen. Es fehle also an einer Mängelrüge, wie sie Art. 15 Abs. 3 RVerf. zum Schutze der Länder schlechthin vorschreibe, wenn die Reichsregierung im Wege der Reichsaufsicht ein Reichsgesetz, sei es ein gewöhnliches Gesetz oder das oberste Reichsgesetz, die Reichsverfassung, im Widerspruch mit der Auffassung der Landesregierung in einem bestimmten Sinne vollzogen sehen wolle. Art. 19 RVerf. schlage hier überhaupt nicht ein. Wenn er aber an sich anwendbar sein sollte, so sei seiner Anwendung entgegenzuhalten, daß bis zur Anhängigmachung des gegenwärtigen Ber-

fahrens keine Streitigkeit im Sinne des Art. 19, nämlich (nach einem Ausdruck von Triepel) kein „Streit um geltendgemachtes und bestrittenes Recht“ vorgelegen habe. Denn seit der Antwort der Bayerischen Regierung vom 4. Januar 1922 habe das Reichsministerium des Innern die Angelegenheit auf sich beruhen lassen. Mehrere Reichsministerien hätten sich bei Titelverleihungen aus einzelnen Anlässen sogar wiederholt auf einen der bayerischen Auffassung sehr nahekommenen Standpunkt gestellt. Die Reichsregierung habe danach die bayerische Praxis in der Titelverleihung schließlich stillschweigend gutgeheißen.

2. In der Sache selbst geht der Antragsteller bei der Begründung seines eingangs angeführten Antrags von Begriffsbestimmungen für die Worte „Titel“, „Amtsbezeichnung“, „Berufsbezeichnung“ und „Ehrentitel“ aus, wie sie bei Poehsch-Heffter (Reichsverfassung 3. Aufl. Art. 109 Anm. 9 Abs. 3) und im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft von Stier-Somlo und Eifter (in dem Beitrage von Daniels Bd. 6 S. 34) wiedergegeben sind. Der Antragsteller führt aus: Unter Zugrundelegung dieser Begriffsbestimmungen und unter Berücksichtigung dessen, daß Art. 109 RWerf. eine grundsätzliche Gleichstellung aller Staatsbürger bezwecke und seinem Grundgedanken nach besondere Auszeichnungen einzelner Personen verbiete, besage Art. 109 Abs. 4, daß Personenbezeichnungen (= Titel) vom Staate nur dann gegeben werden dürften, wenn sie eine Amtsbezeichnung oder Berufsbezeichnung darstellten, daß aber die Verleihung von Ehrentiteln ausgeschlossen sei. Die einzelnen Amts- und Berufsbezeichnungen müßten allen Inhabern des Amtes und Angehörigen des Berufs ohne Rücksicht auf ihre Person und ihre besondere Bewährung in gleicher Weise unter den gleichen objektiven Voraussetzungen zugestanden werden; ein einzelner dürfe aus dem Kreise seiner Berufsgenossen nicht durch einen Ehrentitel hervorgehoben werden. Im Gegensatz zu dieser Auffassung habe die Bayerische Staatsregierung nach Inkrafttreten der Reichsverfassung im großen Umfang Ehrentitel an Beamte und Nichtbeamte verliehen. Sie lege dem Eingangswort „Titel“ in Art. 109 Abs. 4 den Begriff „Ehrentitel“ unter und gebe damit der Bestimmung den Inhalt, daß alle Auszeichnungen, die sich sprachlich auf ein Amt oder einen Beruf beziehen lassen, als Ehrentitel an frei ausgewählte Personen verliehen werden dürften, sei auch

der Ansicht, daß an Beamte die Verleihung von Titeln möglich sei, die sie neben ihrer Amtsbezeichnung zu führen berechtigt sein sollten, z. B. an Universitätsprofessoren die Verleihung des Titels eines Geheimen Rates, Geheimen Regierungsrats, Geheimen Justizrats oder Geheimen Raurats. Solche Titel würden in Bayern an Beamte auch bei ihrem Übertritt in den Ruhestand verliehen. Bei allen diesen Titeln handle es sich um ehrende Auszeichnungen, die nach Art. 109 Abs. 4 nicht zulässig seien.

Die Bayerische Staatsregierung entgegnet, daß der Antrag des Reichs und seine Begründung zu allgemein gehalten seien, als daß sie dazu erschöpfend Stellung nehmen könne. Dem Reich liege der Nachweis ob, daß die einzelnen in Bayern verliehenen Titel nicht ein Amt oder einen Beruf bezeichneten. Nach dem Wortlaute des Art. 109 Abs. 4 RWerf. und seiner Entstehungsgeschichte, insbesondere den Vorgängen im Verfassungsausschuß, die in dem Aufsatz des Freiherrn von Welser (in Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht Bd. 63 S. 289ffg.) eine zutreffende Würdigung gefunden hätten, seien alle Titel weiterhin zulässig, die ein Amt oder einen Beruf bezeichneten. Nicht die Ehrentitel seien ausgeschlossen, sondern nur die Titel, die kein Amt und keinen Beruf bezeichneten. Da bei solchen Amts- und Berufsbezeichnungen, welche mit der Übertragung eines Amtes oder mit der Zulassung zu einem Beruf oder dessen Ausübung ohne weiters erworben würden, überhaupt keine Verleihung stattfinde, Art. 109 Abs. 4 aber von der Verleihung spreche, müsse er gerade auf die Titel bezogen werden, die einzelnen Personen, beamteten und nichtbeamteten, zur Anerkennung für besondere Verdienste und zur Ehrung vom Staate verliehen würden.

Der Antragsteller erwidert auf den ersten Teil dieser Entgegnung: Die Stellungnahme zu den einzelnen von Bayern verliehenen Titeln gehöre nicht in diesen Rechtsstreit. Es handle sich um die grundsätzliche Frage, ob die Verleihung von Ehrentiteln nach Art. 109 Abs. 4 RWerf. zulässig sei oder nicht. Bayern bejahe diese Frage und betätige seinen Standpunkt in der Praxis. Das Reich bestreite Bayern das Recht dazu. Nur die bestimmte grundsätzliche Frage stehe nach dem vorliegenden Antrag zur Entscheidung.

II.

Bei diesem Streitstand muß vorab auf die Voraussetzungen einer sachlichen Entscheidung eingegangen werden.

Im Rahmen der Entscheidung über diese Vorfrage braucht über die Tragweite des Art. 109 Abs. 4 RWerf. nur das festgestellt zu werden, wovon auch die beiden streitenden Teile ausgehen: Mit der Bestimmung, daß Titel nur verliehen werden dürfen, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen, ist eine sich an die bisher verleihungsberechtigten Regierungen des Reichs und der Länder richtende, unmittelbar geltende Rechtsnorm aufgestellt.

1. Indem das Reich geltend macht, daß die Verleihung von Ehrentiteln, wie sie von der Bayerischen Staatsregierung vorgenommen werde, gegen jene Verfassungsvorschrift verstoße, übt es die ihm nach Art. 15 Abs. 1 RWerf. zustehende Aufsicht in einer Angelegenheit aus, in der es von seiner Befugnis zur Gesetzgebung, eben durch den Art. 109 Abs. 4 RWerf., bereits Gebrauch gemacht hat. Eine Aufgabe der Reichsaufsicht ist es, das Verhalten der Länder in Einklang mit dieser reichsrechtlichen Norm zu erhalten.

Sind bei der Ausführung von Rechtsnormen des Verfassungsgesetzbuchs selbst oder anderer Reichsgesetze in einem Lande Mängel hervorgetreten, so kann die Reichsregierung die Landesregierung ersuchen, die Mängel zu beseitigen. Die Landesregierung ist dann „verpflichtet“, dem „Ersuchen“ zu entsprechen. Das schreibt Art. 15 Abs. 3 in seinem Satz 1 vor. Daran schließt sich in seinem Satz 2 die Bestimmung an: „Bei Meinungsverschiedenheiten kann sowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist.“

Diese Bestimmung über die Anrufung des Staatsgerichtshofs ist zurückzuführen auf einen preussischen Antrag in dem an der Vorbereitung des Verfassungswerkes beteiligt gewesenen „Staatenauschuß“. Sie wurde als Schutzbestimmung in der Annahme eingefügt, daß weitere Maßnahmen des Reichs, wie sie nach Art. 48 Abs. 1 RWerf. dem verpflichtenden Ersuchen folgen könnten, bis zur richterlichen Entscheidung zu ruhen hätten (Boeckh-Heffter a. a. D. Art. 15 Anm. 2 Abs. 2, Anm. 14b). In demselben Sinne erklärte im

Verfassungsausschuß der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung der Berichtstatter Abgeordneter D. Dr. Kahl (Berh. der Nat.-Vers. Bd. 336 S. 84): „Ich komme zum dritten Absatz. Der erste Halbsatz wäre staatsrechtlich eigentlich überflüssig; denn die Verpflichtung, Mängel zu beseitigen, ist an sich das notwendige Korrelat der vorangestellten Reichsaufsichtsübung. Der erste Satz ist eigentlich nur als Übergang zum folgenden gedacht. Man will offenbar auch hier dem föderalistischen Prinzip zuliebe keine unmittelbare Zwangsgewalt des Reichs. Daher hat man die richterliche Entscheidung neu eingeführt. . . .“

Der nach dieser Entstehungsgeschichte gewollte innere Zusammenhang zwischen der Bestimmung über die Anrufung des Staatsgerichtshofs und der Bestimmung über das verpflichtende Ersuchen um Mängelbeseitigung hat im Gesetz selbst dadurch Ausdruck gefunden, daß jene Bestimmung nicht in einen selbständigen Absatz gestellt, sondern mit der Bestimmung über das verpflichtende Ersuchen in einem Absatz zusammengefaßt ist. Die beiden Teile des Absatzes waren in der vom Verfassungsausschuß angenommenen Fassung (ebenda S. 80, 87) sogar nur durch ein Semikolon getrennt. Dessen Ersetzung durch einen Punkt hatte nur redaktionelle Bedeutung. Nach diesem Zusammenhang stellt sich das in Art. 15 Abs. 3 vorgesehene Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als eine Fortsetzung des mit dem verpflichtenden Ersuchen als einer zunächst maßgebenden Entscheidung der Reichsregierung vorläufig abgeschlossenen Aufsichtsverfahrens dar.

Eine Entscheidung dieser Art, eine förmliche Mängelrüge, die mit dem Ersuchen um Beseitigung eines bestimmt zu bezeichnenden Mangels zugleich dessen Vorhandensein feststellt, ist in den Schreiben des Reichsinnenministers aus den Jahren 1920 und 1921 nicht enthalten. In allen diesen Schreiben ist der Reichsinnenminister über den Wunsch nach grundsätzlicher Klärung, über das Ersuchen um Auskunft, Nachprüfung oder Stellungnahme nicht hinausgegangen. Es handelt sich danach bloß um Maßnahmen, die dazu dienen konnten, ein Einvernehmen zwischen der Reichsregierung und der Bayerischen Staatsregierung und nötigenfalls eine förmliche Mängelrüge, das zur Abhilfe verpflichtende Ersuchen um Mängelbeseitigung, vorzubereiten. Das verpflichtende Ersuchen selbst, das die Grundlage für eine Ent-

scheidung des Staatsgerichtshofs nach Art. 15 Abs. 3 RVerf. bilden könnte, kann in jenen Schreiben um so weniger gefunden werden, als sie mehr als 8 Jahre vor der Anrufung des Staatsgerichtshofs zurückliegen. Inzwischen haben sich die Titelverleihungen in Bayern auf andere Personengruppen als die in jenen Schreiben behandelten ausgedehnt und auch auf diese Titelverleihungen soll sich nach dem Antrag und seiner Begründung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs erstrecken.

Auch die nach der Angabe des Antragstellers einige Zeit vor der Klagerhebung zwischen dem Reichskanzler und dem Bayerischen Ministerpräsidenten gepflogene Besprechung stellt sich nicht als eine förmliche Mängelrüge im Sinne des Art. 15 Abs. 3 RVerf. dar, mag es sich dabei auch nicht um ein bloßes Privatgespräch, sondern um ein als verpflichtend gedachtes amtliches Ersuchen gehandelt haben. Ein Ersuchen der Reichsregierung, das die betroffene Landesregierung, wenn auch vorbehaltlich der Anrufung des Staatsgerichtshofs, verpflichtet, die gerügten Mängel zur Vermeidung der Reichsrezekution zu beseitigen, kann nicht bei einer mündlichen Aussprache zwischen den Leitern der beiden Regierungen, sondern seiner Bedeutung und Tragweite gemäß nur in einer seinen Inhalt festlegenden Urkunde erklärt werden. Die damals nach der Angabe des Antragstellers gebrauchten allgemeinen Worte entsprechen auch nicht dem Erfordernis einer bestimmten Bezeichnung der zu beseitigenden Mängel. Die vorliegende Klage endlich kommt als ein verpflichtendes Ersuchen schon deshalb nicht in Betracht, weil sie lediglich ein an den Staatsgerichtshof gerichtetes Feststellungsbegehren allgemeinen Inhalts und überhaupt keine Auflage an die Bayerische Landesregierung enthält.

Aus den dargelegten Gründen erfüllen die Schreiben aus den Jahren 1920 und 1921, die Besprechung vor der Klagerhebung und die Klage selbst auch zusammengehalten nicht den Tatbestand eines Ersuchens nach Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RVerf. Es braucht deshalb weder erörtert zu werden, ob unter der „Reichsregierung“, von der das Ersuchen nach jener Vorschrift auszugehen hat, nicht der einzelne nach Art. 56 RVerf. sachlich zuständige Reichsminister, sondern die nach Art. 52 das. aus dem Reichskanzler und den Reichsministern bestehende Reichsregierung in ihrer Gesamtheit zu verstehen ist, noch

andererseits, ob nicht, wenn diese Frage im Sinne des Antragsgegners zu beantworten wäre, der Beschluß des Reichskabinetts, auf dem die Erhebung der vorliegenden Klage beruht, die vorangegangenen Erklärungen eines einzelnen Reichsministers oder des Reichskanzlers genehmigend decken würde.

2. Liegt demnach auch kein Fall des Art. 15 Abs. 3 RVerf. vor, so kann die Anrufung des Staatsgerichtshofs doch auf Art. 19 Abs. 1 gegründet werden, der in seinem einschlägigen Teile lautet: „Über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art ... zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist.“

Von dieser Verfassungsbestimmung werden nicht nur diejenigen nicht privatrechtlich gearteten und deshalb nicht von den ordentlichen Gerichten zu entscheidenden Streitigkeiten getroffen, in denen sich Reich und Land, wie bei der Geltendmachung von Rechten und Pflichten aus einem Staatsvertrag oder aus einem Verwaltungsabkommen oder aus einer öffentlichrechtlichen Geschäftsführung, als gleichgeordnet gegenüberstehen, sondern auch diejenigen Streitigkeiten, in denen vom Reich oder von einem Lande auf der Verfassung oder einem sonstigen Reichsgesetz beruhende Rechte und Pflichten von der Art geltend gemacht werden, daß die verfassungsmäßige Überordnung der Reichs- über die Landesgewalt in Frage kommt. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Wortlaut der Bestimmung, aus dem in der verfassungsgebenden Nationalversammlung und im Verfassungsausschuß in vielfachen Wendungen betonten Bestreben, den Rechtsgedanken auch im Verhältnis zwischen dem Reich und den Ländern obenan stehen zu lassen, den Rechtsschutz für ihr Verhältnis zueinander weithin zu gewähren, und aus den vom Abgeordneten D. Dr. Nahl im Verfassungsausschuß (Verf. Bd. 336 S. 409) „für Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande“ gegebenen Beispielen, unter denen neben dem Streit über das Recht eines Landes zu einem Vertragschluß mit einem auswärtigen Staat und dem Streit darüber, ob ein Land eine dem Art. 17 RVerf. entsprechende freistaatliche Verfassung habe, auch der Streit „über die Ausdehnung des Aufsichtsrechts des Reiches“ genannt ist.

Eine unter den Art. 19 fallende Streitigkeit nicht privatrechtlicher Art ist danach auch eine Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande darüber, ob die Art der Ausführung eines Reichsgesetzes durch das Land gegen den Sinn des auszuführenden Reichsgesetzes verstößt, also die Ausführung ihrer Art nach mangelhaft ist. Für den Fall, daß eine Meinungsverschiedenheit hierüber schon dazu geführt hat, daß die Reichsregierung an die Landesregierung ein verpflichtendes Ersuchen um die Beseitigung der Mängel gerichtet hat, ist die Möglichkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofs in Art. 15 Abs. 3 ausdrücklich vorgesehen. Aus der ausdrücklichen Regelung dieses Falles darf aber nicht gefolgert werden, daß in denjenigen Fällen, in denen die Meinungsverschiedenheit über die Art der Ausführung eines Reichsgesetzes noch nicht ihre besondere Ausprägung durch eine förmliche Mängelrüge gefunden hat, diese Streitigkeit nicht privatrechtlicher Art nicht vor den Staatsgerichtshof gebracht werden könnte. In den letztgedachten Fällen greift vielmehr Art. 19 ergänzend ein. Er stellt einen allgemeinen Grundsatz auf. Dessen Anwendung auf den besonders wichtigen Fall des Art. 15 Abs. 3 Satz 1 ist in Satz 2 dargestellt.

Bei bloßer Betrachtung des Wortlauts des Art. 19 Abs. 1 einerseits und des Art. 15 Abs. 3 andererseits könnte dem entgegengehalten werden, daß in jener Vorschrift „der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich“ für zuständig erklärt ist, „soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist“, während nach der letzteren Vorschrift die Entscheidung „des Staatsgerichtshofs“ angerufen werden kann, „falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist“. Im Schrifttum ist die Meinung geäußert worden, daß danach gemäß Art. 19 Abs. 1 anders als nach Art. 15 Abs. 3 nicht nur ein anderer Gerichtshof des Reichs, sondern überhaupt ein anderes Gericht zur Entscheidung bestellt sein könnte. Es müßte dann auf der Grundlage des im vorigen Absatz Ausgeführten auch mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß eine Streitigkeit über die Art der Ausführung eines Reichsgesetzes, je nachdem sie schon bis zu einer förmlichen Mängelrüge gediehen ist oder nicht, vor verschiedene Gerichtshöfe gehören könnte. Das wäre, wie zuzugeben ist, ein unannehmbares Ergebnis. Zu ihm kann man indessen nur auf Grund einer unzutreffenden, am Wortlaut haftenden Auslegung des Art. 15 Abs. 3

Satz 2 gelangen. Nach dem ersten Teile dieses Satzes kann die Entscheidung „des Staatsgerichtshofs“ angerufen werden. Damit ist, wie in Art. 19 Abs. 1, wo dies ausdrücklich gesagt ist, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gemeint. Ebenso ist unter dem „anderen Gericht“ im zweiten Teil des Satzes, wiederum entsprechend dem Art. 19 Abs. 1, ein anderes Gericht des Reichs zu verstehen. Es geht nicht an, den Schöpfern der Reichsverfassung zu unterstellen, daß sie daran gedacht haben sollten, zur Entscheidung über die Berechtigung einer im Rahmen der Reichsaufsichtsführung erhobenen förmlichen Mängelrüge könne ein Landesgericht berufen werden. Der zweite Halbsatz des Art. 15 Abs. 3 Satz 2 ist im Verfassungsausschuß auf einen Antrag Rahl beschlossen worden, zu dessen Begründung der Antragsteller als Richterstatter ausführte: „... Warum soll immer nur die Entscheidung des Staatsgerichtshofs angerufen werden? Die Gegenstände der Aufsichtsübung sind doch außerordentlich mannigfach. Auf privatrechtlichem Gebiet käme das Reichsgericht in Frage, auf öffentlichrechtlichem Gebiet das Reichsoberverwaltungsgericht, auf finanziellem Gebiet der Reichsfinanzhof . . . usw. Ich möchte also das empfehlen, was in meinem Antrage gesagt ist: die Entscheidung eines sachlich zuständigen Gerichtshofs des Reichs, in Ermangelung eines solchen die Entscheidung des Staatsgerichtshofs.“ (Verh. Bd. 336 S. 84.) Was hiernach gewollt war, ist, wenn auch in anderer Fassung des Wortlauts, Gesetz geworden. Dem entspricht es, daß in § 18 Nr. 1, § 31 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 die Zusammensetzung dieses Gerichtshofs für die Fälle des Art. 15 Abs. 3 und des Art. 19 Abs. 1 NVerf. einheitlich geregelt ist. Es ist zu erwarten, daß der Reichsgesetzgeber auch künftig dafür sorgen wird, daß eine Streitigkeit oder eine Meinungsverschiedenheit über die Art der Ausführung eines Reichsgesetzes nicht, je nach dem Entwicklungsstand des Reichsaufsichtsverfahrens, vor dem einen oder dem anderen Gericht zur Entscheidung kommen kann.

Die Zulässigkeit der Anrufung des Staatsgerichtshofs aus Art. 19 Abs. 1 NVerf. kann auch nicht mit der Begründung verneint werden, es habe zur Zeit dieser Anrufung kein „Streit um geltend gemachtes und bestrittenes Recht“ und deshalb keine „Streitigkeit“ im Sinne des Art. 19 bestanden, weil die in Bayern geübten Titelverleihungen seit

1922 von der Reichsregierung nicht mehr beanstandet worden seien. Allgemeinen Prozeßgrundsätzen entsprechend genügt es, wenn ein solcher Streit zur Zeit der Entscheidung besteht. Das aber ist nach dem Inhalte der beiderseitigen Schriftsätze nicht zu bezweifeln. Es kommt deshalb auch in diesem Zusammenhang nicht auf die Feststellung des genaueren Inhalts und des Charakters der nach der Angabe des Antragstellers kurz vor der Klagerhebung zwischen dem Reichskanzler und dem Bayerischen Ministerpräsidenten gepflogenen Besprechung an.

3. Die Sachentscheidung des Staatsgerichtshofs hat sich auf die vom Reich zur Entscheidung gestellte grundsätzliche Frage zu beschränken. Der Streit geht darum, ob die Verleihung von Titeln zur Auszeichnung einzelner beamteter oder nichtbeamteter Personen (Ehrentiteln), zu der die Bayerische Staatsregierung das Recht für sich in Anspruch nimmt, mit Art. 109 Abs. 4 RVerf. vereinbar ist. Das ist eine im Sinne des Art. 19 Abs. 1 RVerf. hinlänglich unigrenzte Streitigkeit. Auf eine Stellungnahme des Antragstellers und des Staatsgerichtshofs zu den einzelnen von der Bayerischen Staatsregierung verliehenen Titeln oder Gruppen von Titeln konnte von Bayern in diesem Verfahren, in dem es nicht selbst als Antragsteller, sondern nur als Gegner des vom Reich gestellten Antrags auftritt, nicht gedrungen werden. Damit fällt auch der Einwand, daß der Antrag und seine Begründung zu allgemein gehalten seien.

Nach alledem muß unter Verwerfung des von Bayern in erster Linie gestellten Antrags, den Mitantrag als angebrachtermaßen unzulässig abzuweisen, auf die Sache selbst eingegangen werden.

III.

Der Art. 109 Abs. 4 RVerf., von dessen Auslegung die Sachentscheidung abhängt, lautet:

„Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen; akademische Grade sind hierdurch nicht betroffen.“

Der Wortlaut dieser Vorschrift, wenn man sie für sich allein betrachtet, ist mehrdeutig. Als Hilfsmittel für die Erkenntnis dessen, was das Gesetzeswort sagen will, kommen die sogenannten Gesetzesmaterialien in Betracht. Das Hauptgewicht aber ist auf den Zusammenhang zu legen, in dem dieser einzelne Absatz eines Verfassungsartikels mit den übrigen Absätzen desselben Artikels und mit anderen Vorschriften der Reichsverfassung steht.

1. Die Vorschrift über die Titel verdankt ihre Entstehung dem Verfassungsausschuß der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, der sich mit dem Titelwesen in seinen Sitzungen vom 28. Mai und 16. Juni 1919 (Verh. der Nat.-Vers. Bd. 336 S. 372 fgg., 494 fgg.) bei der Beratung des sogenannten Gleichheitsartikels, des damaligen Art. 28, beschäftigt hat. Zu diesem Artikel, der in drei Absätzen die Gleichheit aller Deutschen vor dem Gesetz, die Gleichstellung der beiden Geschlechter und die Aufhebung der Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes regelte, wurde in der ersten der beiden Sitzungen von dem Abgeordneten Rakenstein der Zusatz beantragt:

„Titel dürfen nur zur Bezeichnung von Amtsstellungen verliehen werden.“

Der Antragsteller verfolgte damit die (S. 372) ausgesprochene Absicht, „das ganze Titelwesen abzuschaffen“. Hieraus sowie aus Erklärungen desselben Abgeordneten in der späteren Sitzung (S. 495, 498) erhellt als Sinn des Antrags, daß Titel nur an Inhaber von Amtsstellungen verliehen werden sollten, und nur mit solchem Inhalt, daß sie die Amtsstellung des Verleihenden bezeichnen müßten. Der Antrag wurde in der Sitzung vom 28. Mai 1919 angenommen. In der Folgezeit scheint der Abgeordnete Rakenstein darauf hingewiesen worden zu sein, daß gewisse Titel, die nicht mit einer Amtsstellung verbunden seien, nicht beseitigt werden könnten, weil ihr Erwerb dem Abschluß einer bestimmten Ausbildung durch Ablegen einer Prüfung entspringe, z. B. die akademischen Grade und die Bezeichnungen als Rechtsanwalt, Arzt u. dgl. In diesem Sinne stellte er bei Beginn der Beratung desselben Gegenstandes in der Sitzung vom 16. Juni 1919 in Gemeinschaft mit dem Abgeordneten Dr. Quarc den Antrag, dem in Rede stehenden Satz die Fassung zu geben:

„Titel dürfen nur, soweit sie eine Amtsbezeichnung enthalten, oder auf Grund einer Prüfung verliehen werden.“

Demgegenüber nahm der Abgeordnete Davidsohn mit dem Antrage: „Titel dürfen nur zur Bezeichnung der Amtstätigkeit (staatliche Orden und Ehrenzeichen dürfen nicht) verliehen werden“ — im wesentlichen wieder den ersten schärferen Antrag Ragenstein auf. Er sprach sich (S. 496) auch gegen die Beibehaltung der „akademischen und sonstigen Grade“ aus. Andererseits wurden im Laufe der Verhandlung zu dem Antrage Dr. Quark-Ragenstein verschiedene Abänderungsvorschläge insbesondere nach der Richtung gemacht, daß nicht das Bestehen einer Prüfung, sondern „besondere wissenschaftliche, künstlerische oder technische Leistungen“ (Abg. Dr. Sinzheimer) oder „besondere persönliche Leistungen für das Gemeinwohl“ (Abg. Koch) zur Grundlage für eine Titelverleihung genommen werden sollten. Bei der Abstimmung (S. 499) wurde aber dieser letzte Vorschlag ausdrücklich abgelehnt und schließlich die Vorschrift über das Titelwesen in der vom Abgeordneten Ragenstein während der Abstimmung beantragten Fassung angenommen:

„Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen. Akademische Grade sind nicht davon betroffen.“

Die Annahme geschah mit 15 Stimmen des 28gliedrigen Ausschusses, nachdem zuvor der Antrag Davidsohn mit Stimmengleichheit abgelehnt worden war.

Der so beschlossene Art. 28 Abs. 4 ging als Art. 108 Abs. 4 in den vom Verfassungsausschuß dem Plenum der Nationalversammlung vorgelegten Entwurf (Verf. Bd. 236 S. 2flg.) mit den dann als Art. 109 Abs. 4 Gesetz gewordenen Worten über.

Der Umstand, daß der radikale Antrag Davidsohn die Zustimmung der Hälfte der abstimmenden Ausschußmitglieder gefunden hat, und die knappe Mehrheit, mit welcher der maßgebende Beschluß zustande gekommen ist, zeigen, daß im Verfassungsausschuß eine Annäherung der verschiedenen Auffassungen über die Titelverleihungen nicht zu erzielen gewesen ist. Insbesondere ist der Reichsminister Dr. Preuß mit seiner Auffassung nicht durchgedrungen. Er hatte der Nationalversammlung als Regierungsvorlage einen Verfassungs-

entwurf zur Beschlußfassung vorgelegt, in dem über Titelverleihungen nichts gesagt war. Vor dem Verfassungsausschuß vertrat er (S. 372, 494flg.) die Meinung, daß das Titelwesen zwar grundsätzlich zu mißbilligen, aber in der Praxis nicht zu entbehren, wenn auch zu vereinfachen sei; namentlich bei den Beamten könne die Titelfrage nur schonend abgelöst werden; es sei bisher viel Geld dadurch gespart worden, daß man den Beamten für treue Dienste nach einer gewissen Zeit zwar keine erhebliche Gehaltszulage gegeben, sie dafür aber mit einer Titelverleihung erfreut habe. Der (vom Verfassungsausschuß durch die Abstimmung abgelehnten) Auffassung dieses Regierungsvertreters würde es entsprochen haben, wenn der Entwurf des Verfassungsausschusses ebenso wie die Regierungsvorlage von den Titeln ganz geschwiegen oder wenigstens keinen Satz ausgesprochen hätte, der die Verleihung von ehrenden Titeln an verdiente Beamte ausschließt und damit „unmittelbar in einen ganzen behördlichen Organismus eingreift“. In demselben Sinne sprach sich der Abgeordnete Dr. Abiaß aus. Er erklärte (S. 496), daß er die Tendenz, die Titel zu beseitigen, durchaus billige, warnte aber vor der Vornahme dieses Schrittes zu einer Zeit, in der „wir das Geld bitter notwendig haben und wissen, daß vielleicht eine große Flucht von Beamten stattfindet, wenn man ihnen nicht entweder eine Gehaltserhöhung oder einen Titel gewährt“. Über diese Warnung sowie über den entschiedenen Widerspruch, den der Abgeordnete Dr. Heinze unter Hinweis auf Vorgänge im Beamtentum „gegen die Anträge, die Titel abzuschaffen“ (S. 497), erhoben hat, und über den Vorschlag des Abgeordneten Dr. von Delbrück (S. 495), sich, da man das Titelwesen nicht austrotten könne, auf ein Ersuchen an die Regierung um Vereinfachung des Titelwesens zu beschränken, ist die Mehrheit des Verfassungsausschusses durch ihre Abstimmung hinweggegangen. Auch die sich namentlich auf Nichtbeamte beziehenden Vermittlungsvorschläge der Abgeordneten Dr. Sinzheimer und Koch, „für besondere wissenschaftliche, künstlerische oder technische Leistungen“ oder „für besondere persönliche Leistungen für das Gemeinwohl“ gewisse Ehrungen vorzubehalten, sind von der Mehrheit teils ausdrücklich teils dadurch mißbilligt worden, daß sie als durch die Abstimmung erledigt angesehen wurden.

Nach alle dem kann aus den Protokollen des Verfassungsausschusses kein Anhalt dafür entnommen werden, daß durch den Abs. 4 des Gleichheitsartikels Ehrentitel mit der Beschränkung zugelassen werden sollten, daß sie auf ein Amt oder einen Beruf hinweisen müßten. Vielmehr wurde das mit dem ersten Antrag Ragenstein ausgesprochenenmaßen verfolgte Bestreben, „das ganze Titelunwesen abzuschaffen“, von der Mehrheit des Verfassungsausschusses auch mit der Annahme des schließlich gestellten Antrags festgehalten. Im ersten Antrag werden die zugelassenen Amtstitel als Titel „zur Bezeichnung von Amtsstellungen“ angeführt. In dem darauf folgenden Antrag Dr. Quarck-Ragenstein ist die Rede von Titeln, die „eine Amtsbezeichnung enthalten“, in dem schließlich gestellten Antrag Ragenstein von Titeln, die „ein Amt bezeichnen“. Die dritte Fassung stellt gegenüber der zweiten nur eine sprachliche Vereinfachung dar. Auch die zweite Fassung enthielt gegenüber der ersten nach der Meinung der Antragsteller keine Erweiterung des Kreises der zuzulassenden Amtstitel. Das erhellt aus den Äußerungen, die der Abgeordnete Ragenstein bei der zweiten Beratung (S. 495, 498), also zu einer Zeit gemacht hat, als schon der Antrag Dr. Quarck-Ragenstein vorlag: „Titel dürfen zur Bezeichnung von Amtsstellen verliehen werden und sind in diesem Zusammenhang unvermeidlich. Aber es muß hier ein Stück Volkserziehung geleistet werden, indem wir auf das Untwesen dieser Titelwirtschaft“ (im Satze vorher: „dieser spezialisierten und übermäßigen Titleinrichtung“) „aufmerksam machen, die unsere ganze gesellschaftliche Entwicklung in mancher Hinsicht gefälscht hat. Wenn Beamte für gewisse Dienstleistungen bestimmte materielle Ansprüche zu machen haben, dann soll man sie ihnen auch erfüllen und sie nicht durch irgendwelche Spielereien“ (gemeint war die Ehrung durch Verleihung eines Titels oder Ordens) „abfinden und um ihr Recht bringen“. Damit und mit der späteren Äußerung: „Auch Amtsbezeichnungen, die nicht mit einer Amtstätigkeit verbunden sind, dürfen wir nicht mehr dulden“, hat dieser Antragsteller die Verleihung von Ehrentiteln an Beamte auf das bestimmteste abgelehnt. Der sachliche Unterschied zwischen dem schließlich angenommenen und dem ersten Antrag Ragenstein besteht, abgesehen von der Feststellung, daß akademische Grade von der Vorschrift über die Titelverleihung nicht betroffen werden, nur darin, daß als zulässige

Titel neben den Amtstiteln noch die Titel, die einen Beruf bezeichnen, angeführt wurden. In beiden Punkten wurde, entsprechend einer Anregung des Abgeordneten Koch (S. 495), dem Vorbilde gefolgt, das die Württembergische Verfassungsurkunde vom 20. Mai 1919 in ihrem Art. 7 gegeben hatte.

2. Die vorstehende Würdigung des Ergebnisses der Verhandlungen des Verfassungsausschusses über die Titelfrage wird bestätigt durch die (von der Bayerischen Staatsregierung und in dem von ihr angezogenen Aufsatz des Freiherrn von Welser nicht berücksichtigten) Vorgänge im Plenum der Nationalversammlung. In der Sitzung vom 11. Juli 1919 erstattete der Abgeordnete Dr. Düringer den Bericht über den Art. 108 des Entwurfs des Verfassungsausschusses. Dabei führte er zu dem die Titelfrage betreffenden Absatz 4 dieses Artikels aus (Verh. Bd. 328 S. 1497 A, B): „Ein Antrag lautete: Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen. Ein anderer Antrag wollte sie auch zulassen auf Grund besonderer wissenschaftlicher, künstlerischer und technischer Leistungen. . . . Ein anderer Antrag wünschte Titel als Anerkennung besonderer technischer“ (sollte wohl heißen: persönlicher) „Leistungen für das Gemeinwohl. . . . Von Regierungsseite wurde darauf hingewiesen, daß für die Beamtenverhältnisse das Titelwesen eng mit der Gehaltsfrage zusammenhänge und daß die heutzutage mehr als je gebotene Staatsökonomie immerhin in mehrfacher Hinsicht für eine beschränkte Aufrechterhaltung der Titel spreche, in denen der Beamte auch eine gewisse Belohnung seiner Tätigkeit erblicke. Ihre Kommission entschied sich für den zuerst erwähnten Antrag. In der Beseitigung des der menschlichen Schwäche und Eitelkeit dienenden Titelwesens wurde von der Mehrheit ein bedeutender kultureller Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustande erblickt. Einig war man darüber, daß akademische Grade von dieser Bestimmung nicht betroffen werden dürfen.“

Hier hat also der (in der Titelfrage selbst auf einem anderen Standpunkt stehende) Berichterstatter klar ausgesprochen, daß die Mehrheit des Verfassungsausschusses mit ihrem Gesetzesvorschlag das Titelwesen hat beseitigen wollen. Diese Absicht kann, da Amts- und Berufsbezeichnungen von dem Verbote der Verleihung ausdrücklich

ausgenommen worden waren, nur auf die nach der Auffassung der Mehrheit lediglich „der menschlichen Schwäche und Eitelkeit dienenden“ Ehrentitel bezogen werden.

Bei der Beratung des Art. 108 in der Sitzung der Nationalversammlung vom 15. Juli 1919 hat der Abgeordnete D. Dr. Graf von Posadowsky-Wehner (a. a. O. S. 1563 A, B), „die Vorschrift, daß Orden und Titel abgeschafft sind“, einer nochmaligen Erwägung für die dritte Lesung vorzubehalten. Also auch dieser Abgeordnete erblickte in dem Absatz 4 des Art. 108 die Abschaffung der Titel. In derselben Sitzung führte der Abgeordnete Dr. Heinze, dessen Fraktion beantragt hatte, den Satz 2 des Abs. 3 (betreffend die Adelsbezeichnungen) und die Absätze 4—6 (betreffend Titel, Orden und Ehrenzeichen) zu streichen, folgendes aus (S. 1564B—D): „Ich gebe zu, daß bei der Verleihung von Adel, Titeln und Orden vielfach Mißbräuche vorgekommen sind. Aber die neue Regierung ist doch eine ganz andere Regierung, als die alte Regierung war. Die neue Regierung ist eine demokratische Regierung, und wenn eine demokratische Regierung das Bedürfnis haben sollte, Titel und Orden zu verleihen, dann, glaube ich, haben wir keinen Grund, dem entgegenzutreten. Wir brauchen eine demokratische Regierung nicht unnötig zu binden, und der Entwurf im Abs. 4—6 scheint mir doch das Kind mit dem Bade auszuschütten. Einer der Herren Vorredner hat bereits darauf hingewiesen, daß der Entwurf von unnötiger Gleichmacherei beherrscht werde. Aber wir dürfen eine übertriebene Gleichmacherei in unserem öffentlichen Leben nicht zulassen; wir müssen im Gegenteil auf eine organische Fortentwicklung hinwirken. . . . Verkennen Sie doch die Tatsache nicht, daß es für zahlreiche Beamte wirklich von Wert ist, wenn sie nach jahrelangem Dienste eine Anerkennung seitens des Staates dafür erhalten, daß sie dem Staate treu gedient haben. Unsere Beamten sind, was die Gehälter angeht, nicht so gestellt . . ., wie sie sich als Angehörige eines freien Berufes stellen könnten. Als Äquivalent dafür muß ihnen eine gewisse Anerkennung seitens des Staates gewährt werden und eine derartige Anerkennung ist der Titel. Ich weiß auch tatsächlich nicht, was gegenüber dieser Bedeutung, die ein Titel haben kann, die Abschaffung des Titels soll.“ Auch diese Ausführung ergibt, daß von dem Abgeordneten Dr. Heinze, einem Mitglied des Verfassungsausschusses, im Abs. 4 des Gleich-

heitsartikels die Beseitigung der Anerkennung von Verdiensten durch einen Titel und deshalb die Abschaffung der Titel = Ehrentitel gefunden wurde. Der Antrag, diese Vorschrift (und die andere daneben angeführten Vorschriften) zu streichen und damit die Möglichkeit der Verleihung von Ehrentiteln wiederherzustellen, wurde in derselben Sitzung abgelehnt und der Art. 108 (jetzt 109) gemäß dem Entwurf des Verfassungsausschusses mit einer nicht zahlenmäßigen festgestellten Mehrheit angenommen (S. 1569).

3. Das Entscheidende bei der Auslegung des Art. 109 Abs. 1 ist der Zusammenhang, in dem diese Vorschrift steht. In Abs. 1 dieser zweiten Hauptteil der Reichsverfassung „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ einleitenden Artikels wird ausgesprochen: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich.“ Die Bedeutung dieses „alten Satzes, den alle früheren Grundrechte enthalten haben“ (Worte des Berichterstatters Abgeordneten Dr. Beherle in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 28. Mai 1919 S. 370), ist im Verfassungsausschuß und im Plenum der Nationalversammlung nicht besonders erörtert worden. Nach Entscheidungen des Reichswirtschaftsgerichts (Entsch. Bd. 1 S. 290), des Reichsgerichts (Ur. vom 27. November 1925 III 124/25, JRsch. 1926 Nr. 396) und des Bayer. Staatsgerichtshofs (Beschl. vom 13. Juli 1927 zu dem entsprechenden § 15 Abs. 1 Bayer. Verurkunde, Bayer. VerwBl. 1927 S. 17) erschöpft sie sich darin, daß Alle vor dem Gesetze gleich zu behandeln sind, daß also bestehende Gesetze durch die sie handhabenden Richter und Verwaltungsbeamten gegen alle, die ihnen unterstehen, in gleicher Weise angewendet werden müssen. In der Staatsrechtslehre und im Schrifttum wird dem Satz von einer neuerdings wachsenden Zahl von Männern eine weitertragende, in mehrfachen Abwandlungen ausgeprägte, den Gesetzgeber selbst bindende Bedeutung beigelegt. Zu diesem wissenschaftlichen Streit braucht hier nicht Stellung genommen zu werden. Immerhin kann so viel gesagt werden, daß Art. 109 in seinem Abs. 1 von der vor dem Gesetze bestehenden Gleichwertigkeit aller Deutschen als solcher, als Personen ausgeht. Die beiden folgenden Absätze des Artikels bringen jedenfalls innerhalb gewisser Grenzen das, was man als „Rechtsgleichheit“ (Gleichheit des Gesetzes) zu bezeichnen pflegt. Der Absatz 2 verkündet die „grundsätzliche“ Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern

auf staatsbürgerlichem Gebiet, ergänzt durch den Artikel 119 Abs. 1 Satz 2, der die familienrechtliche „Gleichberechtigung der beiden Geschlechter“ als Programmsatz aufstellt. Der Absatz 3 ordnet in Satz 1 die Aufhebung öffentlichrechtlicher Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes an; der Satz wird ergänzt durch die in Art. 121 für die künftige Gesetzgebung über uneheliche Kinder gegebene Richtlinie. In seinem Satz 2 verbietet der Artikel 109 Abs. 3 — und das leitet zu denjenigen Vorschriften dieses Artikels über, die sich mit dem Absatz 4 aufs engste berühren — die Verleihung von Adelsbezeichnungen; bestehende Bezeichnungen dieser Art gelten hinfort nur als Teil des Namens. In Absatz 5 wird die staatliche Verleihung von Orden und Ehrenzeichen verboten. Nach Absatz 6 darf kein Deutscher von einer ausländischen Regierung Titel oder Orden annehmen. Der danach zwischen dem Verbot der Verleihung von Adelsbezeichnungen und dem Verbot der staatlichen Verleihung von Orden und Ehrenzeichen stehende Absatz 4 kann nach dem Zusammenhang des Artikels nur dahin verstanden werden, daß er ein Verbot der Verleihung aller Titel enthält, die nicht bloße Amts- oder Berufsbezeichnungen sind, und daß mit dieser wie durch die übrigen Vorschriften desselben Artikels der demokratische Gedanke der Gleichheit verwirklicht werden sollte. Angesichts des Verlaufes der Verhandlungen im Verfassungsausschuß und im Plenum der Nationalversammlung kann dem hinzugefügt werden, daß die maßgebende Mehrheit insbesondere auch in den Verleihungsverboten einen wesentlichen Fortschritt gegenüber den teils als ungerecht teils als abgeschmackt empfundenen Zuständen vor der Staatsumwälzung gesehen hat, und daß ihr nicht die nach der Angabe des Freiherrn von Welser (Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht Bd. 63 S. 300 Anm. 15) nach der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 16. Juni 1919 von Referenten der Ministerien geäußerte Meinung unterstellt werden darf, sie habe einen Rechtszustand schaffen wollen, in dem alle in den deutschen Ländern üblichen Titel zugelassen blieben mit Ausnahme des „Hofrats“ und des „Kommissionsrats“. (Vgl. demgegenüber auch den Bericht, den der oben unter III 2 als Berichtserstatter genannte Dr. Düringer nach der Verkündung der Reichsverfassung in JW. 1919 S. 701 flg. über „Grundrechte und Grundpflichten“ erstattet hat. Er sagt dort (S. 702): Die Bestimmungen

des Artikels 109 „sollen den demokratischen Gedanken der Gleichheit verwirklichen. Die grundsätzliche Gleichstellung der Geschlechter, die Aufhebung aller Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes in staatsbürgerlicher Beziehung, die Abschaffung des Adels . . ., die Abschaffung aller Titel, die nicht bloß Amts- oder Berufsbezeichnungen sind, die Abschaffung aller staatlichen Ordens- und Ehrenzeichen . . ., das Verbot der Annahme ausländischer Orden und Ehrenzeichen wurden als Postulate des demokratischen Staates und als ein wesentlicher Fortschritt gegenüber den Zuständen vor der Revolution aufgefaßt. Nach meiner persönlichen Ansicht ist man hierin zu weit gegangen.“)

4. Auf der dargelegten Grundlage ist die Auffassung abzulehnen, daß das in Art. 109 Abs. 4 RVerf. für die fernere Zulässigkeit der Verleihung von Titeln aufgestellte Erfordernis, daß sie „ein Amt oder einen Beruf bezeichnen“, in jedem Falle erfüllt sei, in dem der Titel, sei es nach seinem Wortsinne oder nach seiner historischen Bildung (Geheimer Rat) oder auch nach den mit ihm in weiteren Volkskreisen seit längerer Zeit verbundenen Vorstellungen (Titel Justizrat für einen Rechtsanwalt, Sanitätsrat für einen Arzt) zu dem Amt oder dem Beruf des mit dem Titel zu Verleihenden in Beziehungen stehe. Vielmehr kann als eine von der Reichsverfassung zugelassene Amts- oder Berufsbezeichnung nur eine solche Bezeichnung angesehen werden, die für das in Frage stehende Amt oder den in Frage stehenden Beruf ein für allemal derart bestimmt ist, daß weder dasselbe Amt oder derselbe Beruf mit einmal oder mehrfach in sich gesteigerten verschiedenen Titeln bezeichnet werden, noch den Beamten oder Berufspersonen außer dem ihnen von vornherein zustehenden Amts- oder Berufstitel noch ein besonderer Titel verliehen werden kann. Dem entspricht es, daß die Reichsregierung den Begriff der von Art. 109 Abs. 4 RVerf. als verleihungsfähige Titel allein zugelassenen Amts- und Berufsbezeichnungen in diesem Verfahren dahin bestimmt: Amtsbezeichnungen sind Bezeichnungen, die von dem für die Errichtung von Ämtern zuständigen Staatsorgan für die jeweiligen Amtsinhaber ohne Rücksicht auf ihre Person und ihre besondere Bewährung derart geschaffen sind, daß die in das Amt Eingewiesenen sie ohne besondere Verleihung für die Dauer der Bekleidung des Amtes (und mit einem entsprechenden Zusatz

während des Ruhestandes) führen dürfen. Berufsbezeichnungen sind Bezeichnungen, die in der gleichen Weise ohne Rücksicht auf die Person und ihre besondere Bewährung Personen gewisser freier Berufe, wie dem Rechtsanwalt, dem Patentanwalt, dem Arzt und dem Meister eines Handwerks, unter objektiven Voraussetzungen vorbehalten sind. Das den beiden angeführten Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Art. 109 Abs. 4 RVerf. Wesentlich ist einerseits, daß Amtstitel nur den Inhabern eines Amtes, Berufstitel nur den Berufspersonen, genauer solchen Privatpersonen verliehen werden dürfen, welche ihren Beruf nur auf Grund besonderer Zulassung ausüben dürfen oder bestimmte Vorrechte ihres Berufs nur auf Grund einer solchen Zulassung in Anspruch nehmen können; andererseits, daß allen Inhabern des gleichen Amtes und allen Berufspersonen, die unter denselben Zulassungsbedingungen stehen, der gleiche Titel zukommt. Titelverleihungen, die diesen beiden Erfordernissen nicht entsprechen, sind unzulässig. Es dürfen also einmal an Personen, die weder Beamte noch Berufspersonen in dem angegebenen engeren Sinne sind, überhaupt keine Amts- oder Berufstitel verliehen werden; und es dürfen weiter an Beamte und Berufspersonen, sei es während der Amts- oder Berufszeit oder beim Ausscheiden aus dem Amt oder Beruf, keine Titel zur Anerkennung für besondere Verdienste oder für längere Amts- oder Berufsdauer oder sonst zur Ehrung verliehen werden, um sie aus dem Kreise ihrer Amts- oder Berufsgenossen herauszuheben. In solchen Fällen handelt es sich um bloße Ehrentitel, die nach dem früher Ausgeführten dem Sinne des Art. 109 RVerf. ebenso widersprechen, wie die Auszeichnung einzelner durch die Verleihung einer Adelsbezeichnung oder durch die staatliche Verleihung eines Ordens oder Ehrenzeichens.

5. Gegen das gewonnene Ergebnis kann nicht eingewendet werden, daß von der Verleihung eines Titels überhaupt nur bei Ehrentiteln gesprochen werden könne, weil der Amts- wie der Berufstitel mit der Einsetzung in das Amt oder mit der Zulassung zum Beruf und dessen Ausübung ohne weiteres erlangt werde. Daran ist richtig, daß eine besondere Verleihung von Amts- und Berufstiteln nicht stattfindet. Wie aber der Ausdruck „Titel“ schon vor der Schaffung der neuen Reichsverfassung in einem weiteren, Amts-

und Berufsbezeichnungen und Ehrentitel umfassenden, und in einem engeren, sich auf Ehrentitel beschränkenden Sinne gebraucht wurde, so wurde auch der Ausdruck „Verleihung“ in einem entsprechenden weiteren und in einem entsprechenden engeren Sinne angewandt. Als ein Beleg für den Gebrauch dieses Ausdrucks in dem weiteren Sinne sei der Aufsatz von Laband „Das Recht am Titel“ (DZB. 1907 Sp. 201) angeführt. Dort heißt es: „Der Dienstitel wird durch die Berufung zu einem Amt ipso jure erworben; er wird nicht besonders verliehen; er ist auch keine persönliche Auszeichnung, sondern die Konstatierung der dienstlichen Stellung, welche jemand in dem öffentlichen Zivil- oder Militärdienst innehat. Er wird nach dem Preuß. Allg. Landrecht II Tit. 10 § 84 schon durch die über die Ernennung ausgefertigte Bestallung verliehen. . . . Die Ehrentitel dagegen können in allen Fällen nur durch spezielle Verleihung erworben werden und haben den Charakter einer persönlichen Auszeichnung.“ Wie dort gesagt wird, daß der Dienstitel schon durch die Bestallung, so kann auch gesagt werden, daß der Berufstitel schon durch die Zulassung zu dem Beruf „verliehen“ wird. Die Verleihung des hier nicht zur Auszeichnung, sondern zur Unterscheidung dienenden Titels bildet bei der Bestallung oder Zulassung einen zu ihrer Vollständigkeit unerläßlichen Bestandteil.

6. Aus den vorstehenden Gründen ist die in diesem Verfahren zur Entscheidung gestellte grundsätzliche Frage im Sinne des Antragstellers, also dahin zu beantworten, daß die Verleihung von Titeln zur Auszeichnung einzelner beamteter oder nicht beamteter Personen (Ehrentiteln) mit Art. 109 Abs. 4 RVerf. nicht vereinbar ist.

Inwieweit die Reichsregierung selbst in Widerspruch mit der von ihr in diesem Verfahren vertretenen, als richtig anzuerkennenden Auffassung nicht nur in der Übergangszeit (vgl. die Anfrage des Abgeordneten Schöpflin und die Entgegnung des Reichswehrministers Dr. Geßler in der Sitzung des Reichstags vom 24. Juni 1921, Verh. Bd. 350 S. 4144 B, C), sondern auch später bis in die neueste Zeit gegenüber aktiven oder ausgeschiedenen oder ausscheidenden Offizieren und gegenüber Zivilbeamten, insbesondere solchen des auswärtigen Dienstes, Charakterverleihungen und die Verleihung persönlicher „Amtsbezeichnungen“ vorgenommen hat, die

sich in Wahrheit als Ehrentitel darstellen, kann in diesem Verfahren dahingestellt bleiben. Mag die Anwendung des Art. 109 Abs. 4 MVerf. auch bei der Reichsregierung zu verschiedenen Zeiten oder innerhalb des Geschäftsbereichs der einzelnen Ministerien geschwankt haben, so kann aus solchen Schwankungen doch nichts gegen die Richtigkeit der vom Reich in diesem Verfahren geltend gemachten, durch den Spruch des Staatsgerichtshofs festzustellenden Bedeutung der Verfassungsvorschrift hergeleitet werden.
