

RGZ 124

2.

In der verfassungsrechtlichen Streitsache

des Preussischen Staatsrats,

Antragstellers,

gegen

das Preussische Staatsministerium,

Antragsgegner,

wegen Ungültigkeit der preussischen Notverordnung vom 10. Oktober 1927 (StGS. 8/28),

hat der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in der öffentlichen Sitzung vom 23. März 1929 für Recht erkannt:

Die preussische Notverordnung vom 10. Oktober 1927 über einen erweiterten Staatsvorbehalt zur Auffuchung und Gewinnung von Steinkohle und Erdöl ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Gründe:

A.

I.

Während die Steinkohle nach § 1 des Allgemeinen preuss. Berggesetzes vom 24. Juni 1865 zu den bergbaufreien Mineralien gehörte, war sie im sog. Mandatsbezirke, d. h. in der Ober- und Niederlausitz und in einigen anderen früher kursächsischen Landesteilen kraft Gesetzes vom 22. Februar 1869 dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers unterworfen geblieben. Bei der Änderung jener allgemeinen Regelung durch das Gesetz vom 18. Juni 1907, das die Auffuchung und Gewinnung der Steinkohle dem Staat vorbehält,

wurde wiederum die Provinz Brandenburg ausgenommen, sodaß es für sie bei der Bergbaufreiheit verblieb; der Rechtszustand des Mandatsgebietes wurde durch diese Änderung nicht berührt. Die Auffuchung und Gewinnung von Erdöl unterliegt im ganzen Lande dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers.

Im Spätsommer 1927 wurde in jenen vom Staatsmonopol des Steinkohlenbergbaues ausgenommenen Gebieten bei Bohrungen der geologischen Landesanstalt an einigen Stellen Steinkohle und Erdöl gefunden, während dort bis dahin außer dem alten Steinkohlenbergwerk Blöb bei Lübeck keine solchen Stoffe festgestellt worden waren. Das Preußische Staatsministerium sah sich hierdurch veranlaßt, auf Grund des Art. 55 preuß. Verf. nach Zustimmung des Ständigen Ausschusses des Landtags am 10. Oktober 1927 eine Verordnung mit Gesetzeskraft zu erlassen, laut deren Art. I § 1 „die Auffuchung und Gewinnung von Steinkohle, Erdöl, Erdgas, Bergwachs und Asphalt sowie des wegen des Gehalts an Bitumen vom Oberbergamt als technisch verwertbar erklärten Ölschiefers und Olsandsteins in dem bezeichneten Gebiet allein dem Staate zusteht“. Nach Art. I §§ 2, 3 der Verordnung wird das Bergwerkseigentum an Steinkohle dem Staat durch den Handelsminister verliehen und kann vom Staat unter bestimmten Bedingungen ganz oder teilweise, und zwar in der Regel gegen Entgelt und auf Zeit, anderen Personen übertragen werden. In gleicher Weise kann der Staat sein Recht zur Auffuchung und Gewinnung von Erdöl und anderen bituminösen Stoffen an andere übertragen. Art. II bestimmt, daß mit dem Inkrafttreten der Verordnung alle auf dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers beruhenden Rechte zur Auffuchung und Gewinnung der bezeichneten Stoffe, mit Ausnahme der Verträge des Bergwerks in Blöb, erlöschen. Art. III legt dem Staat eine „angemessene Entschädigung“ für die hiernach entstehenden Rechtsverluste auf, beschränkt diese aber in doppelter Richtung. Die Entschädigung kann nach Abs. 2 nur für Grundstücke gefordert werden, unter deren Oberfläche einer der Stoffe gewonnen wird, wobei über das Vorliegen dieser Voraussetzung im Streitfall das Oberbergamt unter Ausschluß des Rechtswegs entscheidet, und sie soll ferner laut Abs. 3 regelmäßig in einem Bruchteil des Erlöses oder Wertes der aus dem Grundstück gewonnenen Stoffe festgesetzt werden. Doch ist bei der Gewinnung von Steinkohle und bituminösen Gesteinen

eine Verteilung der nach diesem Maßstab ermittelten Gesamtentschädigung auf die beteiligten Grundstücke nach Verhältnis ihrer Größe zulässig.

Die Notverordnung wurde am 12. Oktober 1927 dem Staatsrat zur Kenntnisnahme (Druckf. Nr. 282) und dem Landtag mit der Bitte um Genehmigung (Druckf. Nr. 7152) vorgelegt. Während aber der Landtag entsprechend dem Antrag seines Ausschusses für Handel und Gewerbe (Druckf. Nr. 7471) der Notverordnung am 14. Dezember 1927 seine Genehmigung erteilte (Sitzungsber. S. 22674), beschloß der Staatsrat an demselben Tage (Sitzungsber. S. 808) mit 29 gegen 28 Stimmen, die Notverordnung für verfassungsgesetzlich unzulässig zu erklären und die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anzurufen. Dieser Beschluß entsprach dem Antrag des Verfassungsausschusses; der Ausschuß des Staatsrats für Handel und Gewerbe hatte sich für Genehmigung ausgesprochen.

II.

Das vom Präsidenten des Staatsrats bevollmächtigte Mitglied, Rechtsanwalt Justizrat Dr. Wesenfeld, beantragt demgemäß namens dieser Körperschaft, die Notverordnung vom 10. Oktober 1927 für verfassungsgesetzlich unzulässig zu erklären, und begründet dies dahin, daß weder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit noch die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes den Erlaß der Verordnung dringend gefordert habe und daß diese auch die Grundsätze der Reichsverfassung über die Enteignung verletze.

In der ersten Hinsicht wird unter Bezugnahme auf die Verhandlungen des Staatsrats im wesentlichen ausgeführt, daß Ent stehen einer wilden Grundstückspekulation, dem die Regierung nach den Erklärungen ihrer Vertreter durch die Notverordnung habe vorbeugen wollen, oder gar die bloße Aussicht auf künftiges Entstehen einer solchen Spekulation stelle weder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit noch einen gegenwärtigen ungewöhnlichen Notstand dar, wie sie allein das Vorgehen im Wege der Notverordnung zu rechtfertigen vermöchten. Wäre aber eine Gefahr oder ein Notstand anzuerkennen, so hätte es zu deren Beseitigung jedenfalls nicht eines dauernden Eingriffs in die Rechte der Grundeigentümer bedurft, wie er in der Verordnung vollzogen worden sei, zumal da der Landtag sich am Tage nach dem Erlaß der Verordnung wieder

versammelt habe und um gesetzliche Regelung habe angegangen werden können. Eine befristete Verordnung oder eine Rückwirkungsklausel in dem vom Landtag zu verabschiedenden Gesetze würde genügt haben. Im übrigen wird unter Vorlegung von Gutachten des Bergwerksdirektors Brochhaus und der Landwirtschaftskammern für die Provinz Brandenburg und für Berlin, für die Provinz Sachsen und für die Provinz Nieder-Schlesien vorgetragen, es sei mit Rücksicht auf die Geringfügigkeit der bis jetzt festgestellten Erdbölpuren und das bisherige Verhalten der Erdbölpinteressenten in diesen und anderen Landesteilen ein unwirtschaftlicher, die Grundstückspreise treibender Wettbewerb der Erdbölpinteressenten keineswegs zu erwarten gewesen, und auch die Nachrichten über die neuerdings festgestellten und einige früher vermutete Kohlenvorkommen hätten einen spekulativen Erwerb von Grundstücken oder Abbaurechten in den Gebieten der Notverordnung nicht zur Folge gehabt.

Die Enteignungsvorschriften der Verordnung werden im Anschluß an ein Gutachten des Schutzbundes der abbauberechtigten Grundeigentümer Deutschlands, zum Teil auch an das erwähnte Brochhaus'sche Gutachten sowie an einen in der Juristischen Wochenschrift (Jahrgang 1927 S. 2977) veröffentlichten Aufsatz des Oberlandesgerichtspräsidenten Meyer in Celle beanstandet, weil es dem Grundsatz des Art. 153 Abs. 2 RVerf. über die Entschädigung für Enteignungen widerspreche, für Eingriffe auf Grundstücke, aus denen demnächst keine Förderung erfolge, sowie für Eingriffe vor der Förderung die Entschädigung zu versagen und die Entscheidung darüber, ob im einzelnen Falle Entschädigung zu gewähren sei, einer Verwaltungsbehörde unter Ausschluß des Rechtswegs zu übertragen. Das Recht zu solchen Einschränkungen der Entschädigung lasse sich für die Landesgesetzgebung weder aus Art. 153 Abs. 1, 2 RVerf. herleiten, wonach sich der Inhalt und die Schranken des Eigentums aus den Gesetzen ergeben, noch aus den in Art. 67 und 111 GGVB. ausgesprochenen Vorbehalten zugunsten der Landesgesetzgebung in Ansehung des Bergrechts und bezüglich der öffentlich-rechtlichen Beschränkungen tatsächlicher Verfügungen des Grundeigentümers.

III.

Die preußische Landesregierung beantragt, den Antrag des Staatsrats zurückzuweisen. Sie führt aus:

Ein Notstand im Sinne des Art. 55 preuß. Verf. könne auch ein volkswirtschaftlicher Notstand sein, und als „ungewöhnlich“ sei ein solcher Notstand anzusehen, wenn er, sowohl was die Bedeutung der bedrohten Interessen als auch die Art seines Auftretens angehe, außerhalb des Bereichs des Gewöhnlichen und Überschaubaren liege. Ein solch ungewöhnlicher Notstand habe sich im September 1927 ergeben, als man bei den planmäßig geheimgehaltenen Durchforschungsarbeiten der geologischen Landesanstalt bei Dobrilugk-Kirchhain zwei Steinkohlenflöze in 100 und 236 m Tiefe gefunden habe, die, wie seitdem durch weitere Bohrarbeiten bestätigt worden sei, für die künftige Kohlenversorgung wichtig seien. Bei früheren Funden unvermuteter Bodenschätze seien stets durch Wettbewerb und Spekulation Verhältnisse geschaffen worden, die einen späteren sachgemäßen, wirtschaftlichen Abbau sehr erschwerten; in den preussischen Steinkohlenbezirken habe sich bald eine Vereinigung der wichtigsten Gerechtfame in wenigen Händen herausgebildet. So seien auch über den Dobrilugker Fund nach seiner Bekanntgabe im Hauptauschuß des Landtags in einigen Berliner Blättern marktstreiferische Artikel erschienen, und es sei deshalb die Befürchtung gerechtfertigt gewesen, es werde auch hier zu einer Zusammenballung der Gerechtfame und zu einer Häufung von technisch und wirtschaftlich unnötigen Bohrungen kommen, insbesondere auch in dem Teil des Verordnungsgebiets, in dem Bergbaufreiheit für Steinkohle bestand.

Das Brochhaus'sche Gutachten, das nach der Stellung seines Verfassers übrigens nur als Parteischrift zu würdigen sei, bestätige diese Befürchtungen geradezu insofern, als es die Gefahren des Wettbewerbs, der Spekulation und schwindelhafter Gründungen bei Neuauffindung von Mineralien darlege. Die darin ausgesprochene Annahme, daß die Grundstückseigentümer durch solche Erfahrungen vorsichtiger geworden seien, könne namentlich für Landesteile, in denen die Grundeigentümer noch keine eigenen Erfahrungen gemacht hätten, nicht ausreichen, um die Besorgnisse zu zerstreuen. Seine Ausführungen, daß deutsche Erdbölpunternehmungen an dem Verordnungsgebiet kein Interesse hätten, würden durch deren Verhalten widerlegt und träfen jedenfalls für ausländische Erdbölpunternehmungen nicht in gleicher Weise zu. Soweit die Landwirtschaftskammern des Gebiets keine Spekulationen hätten feststellen können,

erkläre sich dies daraus, daß bis zum Spätsommer 1927 dort keine Mineralfunde gemacht worden seien und daß bei Bekanntwerden der jetzigen Funde alsbald die Verordnung erlassen worden sei. Die Bemühungen der Landwirtschaftskammer für die Provinz Brandenburg und für Berlin um Einführung von Musterverträgen würden die Spekulation von dem Augenblick ab nicht hindern können, wo Spekulanten mit entsprechenden Angeboten an die Grundeigentümer heranträten.

Dem Notstand habe auch nicht im Wege der ordentlichen Gesetzgebung vorgebeugt werden können. Als am 13. September 1927 die Bohrungsergebnisse der Regierung bekannt geworden seien, habe der Zusammentritt des Landtags erst zum 11. Oktober bevorstanden; der Erlass eines Gesetzes hätte selbst bei größter Beschleunigung erst geraume Zeit nach diesem Tage erreicht werden können. Durch die Einfügung einer Rückwirkungsklausel in den Entwurf habe man die zwischenzeitliche Entwicklung einer Spekulation nicht verhüten können, weil solche Klauseln erfahrungsgemäß nur unter ganz besonderen Verhältnissen als gerechtfertigt anerkannt würden und gerade in Fällen der vorliegenden Art keine Aussicht auf Annahme hätten. Daß der Erlass der Notverordnung, die am 28. September 1927 dem Präsidium des Landtags im Entwurf mitgeteilt und am 4. Oktober von dessen Ständigem Ausschuss gebilligt worden sei, sich dann bis zum 10. Oktober hinausgezogen habe, sei auf zufällige Schwierigkeiten im Geschäftsgang zurückzuführen.

Die Vorschriften des Art. II über die Entschädigung rechtfertigten sich aus dem Gesichtspunkt, daß die Landesgesetzgebung nach Art. 153 RVerf. zur Regelung der Art und Weise der Entschädigung für die durch Landesgesetz ausgesprochenen oder zugelassenen Enteignungen befugt sei. Die dem Oberbergamt übertragene Entscheidung betreffe nicht den Grund oder die Höhe des Entschädigungsanspruchs, sondern nur die rein bergtechnische Vorfrage, ob und aus welchem Grundstück die Gewinnung von Mineralien stattfinde. Der Einwand, daß es vom freien Ermessen des Staates abhängen würde, ob es zu einer Gewinnung von Mineralien auf einem bestimmten Grundstücke komme, treffe nicht zu, weil für die Entschließung der Staatsregierung stets das öffentliche Interesse maßgebend sein müsse und werde. Auch die Befürchtung, daß der Staat selbst den Bergbau im

Verordnungsgebiet allein betreiben oder ihn einer von ihm beherrschten Gesellschaft übertragen werde, sei unbegründet, weil die Regierung beabsichtige, durch den Abschluß von Schürfs- und Abbauverträgen nach Möglichkeit private Unternehmungen heranzuziehen. Beim Abschluß von Abbauverträgen würden in erster Linie die Unternehmer berücksichtigt werden, die in dem Gebiet bereits Aufwendungen für Aufschlußarbeiten gemacht hätten.

Die vom Schutzbund der abbauberechtigten Grundeigentümer und vom Oberlandesgerichtspräsidenten Meyer getadelte Verfassung des Wartegelds sei berechtigt, weil dieses nicht eine Entschädigung für das entzogene Verfügungsrecht über vielleicht gar nicht vorhandene Mineralien, sondern nur ein Erzeugnis der Konkurrenz und der Spekulation darstelle, und weil es lediglich im Rahmen des Art. 153 Abs. 1, 3 und des Art. 155 Abs. 3 Satz 2 RVerf. liege, wenn die Realisierbarkeit einer nicht durch Arbeits- oder Kapitalaufwand hervorgerufenen Wertsteigerung des Bodens im öffentlichen Interesse eingeschränkt werde. Die wirkliche Beeinträchtigung des Grundstückswertes durch Enteignung der Mineralien lasse sich ohnehin erst bei deren Gewinnung zuverlässig nachweisen. Die Verpflichtung des Unternehmers zur Erschließung des Geländes und zur Aufnahme der Förderung sowie zur Übernahme der durch den Bergbau verursachten Mehrlasten für Kirche und Schule gehöre nicht zur unmittelbaren Entschädigung des Grundeigentümers für die Überlassung der Bodenschätze; die Verpflichtung zur Erschließung und zur Aufnahme der Förderung werde aber in die Schürfs- und Pachtverträge des Staates wie bisher aufgenommen werden.

IV.

Der Staatsrat beharrt gegenüber diesen Ausführungen dabei, daß nach Wortlaut und Sinn des Art. 55 preuß. Verf. die Gefahr einer Spekulation und der durch sie zu befürchtenden Schäden nicht als „ungewöhnlicher Notstand“ angesehen werden dürften und daß der Erlass der Notverordnung jedenfalls deshalb nicht „dringend erforderlich“ gewesen sei, weil bei Beschreitung des Weges der Gesetzgebung der Gefahr einer Anregung zur Spekulation durch das Bekanntwerden der Gesetzesvorlage vermöge einer Rückwirkungsklausel hätte vorgebeugt werden können. Sodann führt der Staatsrat unter Hinweis auf das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 9. Juli 1928

im Flaggenstreit (RGZ. Bd. 121 Anh. S. 13) den Gedanken näher aus, daß es zur Verhütung von Spekulationen der in der Verordnung getroffenen dauernden Eingriffe in das Recht der Grundeigentümer nicht bedurft habe. Es sei namentlich nicht notwendig gewesen, mit dem Inkrafttreten der Verordnung das Erlöschen aller auf dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers beruhenden Rechte zur Auffuchung und Gewinnung der in der Notverordnung genannten Mineralien und, soweit sie im Grundbuch eingetragen sind, deren Böschung anzuordnen; ebensowenig sei es notwendig gewesen, über die Entschädigung Bestimmungen zu treffen, die von den sonst geltenden Rechtsfällen so erheblich abwichen. Ferner nimmt der Staatsrat auf ein neues Gutachten von Brochhaus Bezug, worin dargelegt wird, daß die Gefahr einer Spekulation mit Steinkohlengerechtfamen schon durch die völlige Zulänglichkeit der bereits erschlossenen Steinkohlenvorkommen ausgeschlossen werde, die durch die zahlreichen Stilllegungen und Feierschichten erwiesen sei. Auch sei das neuerschlossene Vorkommen so gering, daß die Förderung dort angesichts des erforderlichen starken Kapitalaufwandes unlohnend wäre. Endlich macht der Staatsrat auf Grund des gleichen Gutachtens geltend, daß die Verordnung auch räumlich weit über das aus den Ausführungen der Regierung etwa zu begründende Bedürfnis hinausgehe, da innerhalb ihres Geltungsgebietes die Voraussetzungen, an die das Vorkommen von Steinkohle gebunden ist, nur in der Gegend von Halle, Wettin und Dobrilugk, die Voraussetzungen für das Vorkommen von Erdöl nur in der Mansfelder Gegend und in den höchst spärlichen Strichen vorlägen, in denen Jura und Kreide von einer genügend starken Decke noch jüngerer Schichten bedeckt seien.

Wenn der Genehmigungsbeschluß des Landtags etwa die Kraft haben sollte, die sich aus dem allem ergebenden verfassungsrechtlichen Mängel der Notverordnung zu heilen, so sei diese Wirkung immerhin erst mit dem Genehmigungsbeschluß eingetreten, der Antrag des Staatsrats also für die Zeit zwischen dem Erlaß der Notverordnung und jenem Beschlusse von Bedeutung.

V.

Das Staatsministerium entgegnet: Die dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 9. Juli 1928 zugrundeliegenden rechtlichen Er-

wägungen könnten nicht dazu führen, die angefochtene Notverordnung wegen des dauernden Charakters ihrer Eingriffe zu beanstanden. Jenes Urteil beruhe auf der Auffassung, daß in dem dort verhandelten Falle eine zu besonderer Vorsorge Anlaß gebende Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zunächst nur für einen bestimmten Zeitpunkt, den 11. August 1927, bestanden habe, sodas durch Maßnahmen für diesen Tag ausreichende Sicherheit habe geschaffen werden können. Hier handle es sich dagegen um einen Notstand, dessen Wirkungen mit der Dauer seines Bestehens hätten zunehmen müssen und der deshalb auch nicht durch vorübergehende Maßnahmen hätte beseitigt werden können. Auch die dem Urteil des Staatsgerichtshofs zustimmenden Ausführungen von Drems (DZB. 1928 S. 1429), wonach die Notverordnung bloß eine Zwischenmaßregel sei, die nur auf die Dauer des Zwischenzustandes abgestellt sein dürfe, seien nur auf Fälle zu beziehen, wo eine für einen bestimmten Zeitpunkt bestehende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch eine Maßregel ad hoc behoben werden könne, keinesfalls aber auf Fälle, wo ein Notstand von dauernder Wirkung eingetreten sei, der sich nur durch dauernde Maßnahmen beseitigen lasse. Hätte der Gesetzgeber das Notverordnungsrecht auf vorübergehende Maßnahmen beschränken wollen, so hätte er dies im Gesetz besonders zum Ausdruck bringen müssen, wie es in Art. 48 Abs. 2 Verf. geschehen sei. In der Tat sei auch eine solche Beschränkung bei zahlreichen Notverordnungen, beispielsweise bei 13 Notverordnungen der Jahre 1923 und 1925, nicht eingehalten worden.

Aus den im früheren Urteil des Staatsgerichtshofs erwähnten Ausführungen des Abgeordneten v. Kries und des Regierungsvertreters Staatssekretärs Dr. Freund (im Verfassungsausschuß der Verfassungsgebenden preussischen Landesversammlung bei Beratung des Art. 55) dürfe nicht geschlossen werden, daß unter einem ungewöhnlichen Notstand nur Zwangslagen zu verstehen seien, die auf Naturereignissen, Unglücksfällen und ähnlichen Umständen beruhten. Vielmehr seien dort zur Begründung der Notwendigkeit des Notverordnungsrechts (nur beispielsweise) verschiedene katastrophale Ereignisse angeführt worden. Eine einschränkende Auslegung im ersten Sinne, wie sie der Staatsgerichtshof in jenem Urteil, ohne seine Entscheidung übrigens darauf zu stützen, zu billigen

scheine, könne danach aus den gesetzgeberischen Verhandlungen nicht hergeleitet werden. Eine solche würde die Regierung in Fällen, die ganz besonders entschlossenes und schnelles Eingreifen verlangten, zur Erfüllung ihrer Aufgabe außerstandsetzen.

Der Erlaß von Notverordnungen kurz vor dem erneuten Zusammentritt des Landtags oder in kurzen Zwischenräumen zwischen seinen Tagungen sei öfter vorgekommen und nie beanstandet worden.

Die Bedeutung der neuen Funde sei neuerdings dadurch außer Zweifel gestellt, daß der Schacht Dobrilugk 3 bei einer Teufe von 601 m 15 Steinkohlenflöze von zusammen 12,11 m Mächtigkeit getroffen habe, die nach dem Verhältnis der Kohle zum Nebengestein den besten deutschen Kohlenlagerstätten gleichwertig seien. Das neue Gutachten von Brochhaus bestätige, daß dieses Vorkommen als Reserve von großem Belang und daß die Erschließung neuer Steinkohlenfelder gegenwärtig unerwünscht sei. Es irre aber, wenn es hieraus folgere, daß deshalb Spekulationen in Ansehung des neuen Vorkommens nicht zu befürchten seien, denn die Spekulation habe gerade an der Beherrschung solcher Reserven ein Interesse. Die Vorgänge bei der „Iex Gamp“ vom 5. Juli 1905 und bei dem Gesetz über die Verleihung von Braunkohlenfeldern vom 3. Januar 1928 bewiesen, wie stark die Nachfrage nach Feldereserven aufzutreten pflege, sobald gesetzgeberische Sperrmaßnahmen in Aussicht ständen. Wenn die Verordnung ihr Geltungsgebiet zu weit abgegrenzt habe, so könne ihr dies nicht zum Vorwurf gemacht werden, weil eine zu enge Begrenzung kurzfristig gewesen wäre, eine zu weite dagegen niemand schade.

Im übrigen seien alle etwaigen verfassungsrechtlichen Bedenken über die Notverordnung mit deren Genehmigung durch den Landtag erledigt, wie dies auch für das frühere Verfassungsrecht allgemein anerkannt worden sei.

B.

I.

Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung des Streits ist von keiner Seite in Zweifel gezogen und ergibt sich aus Art. 19 Abs. 1, da die Frage, ob die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für den Erlaß der Notverordnung vom 10. Oktober 1927

gegeben waren, eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb Preußens ist und dort kein Gericht zu ihrer Entscheidung besteht. Die Befugnis des Staatsrats, die Entscheidung der Frage zu betreiben, ist gleichfalls nicht bestritten und folgt aus seiner Zuständigkeit zur Mitwirkung bei Regelung des Gegenstands der Notverordnung im Wege des Gesetzes.

II.

Die Voraussetzungen zur Ausübung des Notverordnungsrechts waren gegeben.

1. Im Art. 55 preuß. Verf. ist nicht näher bestimmt, welcher Art der ungewöhnliche Notstand sein muß, zu dessen „Beseitigung“ das Staatsministerium ebenso wie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit mit Notverordnungen eingreifen darf. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 9. Juli 1928 (RGZ. Bd. 121 Anh. S. 25) allerdings ausgesprochen, daß unter einem ungewöhnlichen Notstand Zwangslagen zu verstehen seien, die auf Naturereignissen, Unglücksfällen, Epidemien und ähnlichen Umständen beruhten. Indessen muß diese Auslegung, die, wie die weiteren Ausführungen jener Urteilsgründe zeigen, nicht die Grundlage der damaligen Entscheidung bildete und die den Staatsgerichtshof deshalb nicht bindet, nach erneuter Erwägung als zu eng bezeichnet werden. Der Wortlaut des Gesetzes gibt zu solcher Abgrenzung keinen Anlaß. Die zur Begründung in Bezug genommene Entstehungsgeschichte beweist nur, daß die Aufnahme der Vorschrift in die Verfassung durch den Hinweis auf jene Fälle gerechtfertigt worden ist, in denen das Bedürfnis nach einem Notverordnungsrecht besonders einleuchtend hervortritt, keineswegs aber, daß das Notverordnungsrecht auf diese Fälle beschränkt werden sollte. Auch im bürgerlichen Recht und im Strafrecht hat der Begriff des Notstands keine Einschränkung in dem Sinne erfahren, daß er eine von menschlichem Zutun unabhängige Ursache erfordere. Vielmehr wird der Notstand allgemein als „ein außergewöhnliches Ereignis“ bestimmt, „durch das die bestehenden Verhältnisse, mit denen man rechnen muß, derart verändert werden, daß eine sofortige Abhilfe, sei es auch durch einen an sich unbefugten Eingriff, notwendig wird“ (RGZ. Bd. 57 S. 191; RGSt. Bd. 61 S. 248). Man wird daher gefährliche wirtschaftliche Mißstände, auch wenn sie nicht (wie etwa die Teuerung in einem Überschwemmungsgebiet) durch ein Natur-

ereignis, sondern durch Vorgänge des menschlichen Erwerbslebens (wie die Auffindung von Mineralvorkommen) hervorgerufen werden, nicht grundsätzlich vom Begriff des Notstands ausschließen dürfen. Daß aber eine ungehemmte Spekulation in Grundstücken, die deren Preis auf eine den landwirtschaftlichen Ertragsmöglichkeiten nicht entsprechende Höhe treibt, oder eine Zusammenballung neugefundener Mineralschätze in wenigen Händen, die vielleicht schon große Teile der bisher ausgebeuteten beherrschen, unter den gegenwärtigen Verhältnissen schwere wirtschaftliche Gefahren in sich schließen kann, wird gleichfalls nicht zu bezweifeln sein. Daß ferner die Verhütung einer ersichtlich unmittelbar bevorstehenden Gefahr dieser Art als „Beseitigung des Notstands“ im Sinne des Art. 55 anzusehen ist, kann keinem Bedenken unterliegen. So hat denn auch der Staatsgerichtshof in einer Entscheidung vom 21. November 1925 (RGZ. Bd. 112 Anh. S. 1 flg. [10]) Notverordnungen als gerechtfertigt anerkannt, durch welche gewisse, anderweitig nicht mehr durchsetzbare steuerrechtliche Vorschriften erlassen wurden, um zu ermöglichen, daß der Haushalt für Staat und Gemeinden rechtzeitig aufgestellt wurde.

2. Bei Beurteilung der weiteren Frage, ob ein ungewöhnlicher Notstand in dem bezeichneten Sinne zur Zeit des Erlasses tatsächlich gegeben war, ist gemäß der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (vgl. namentlich RGZ. Bd. 112 Anh. S. 9) davon auszugehen, daß die Regierung da, wo ihr ein schnelles und entschlossenes Handeln nach der Sachlage pflichtmäßig obliegt, nur in ganz besonderen Fällen den Vorwurf einer Verfassungsverletzung verdient, wenn sich nachträglich herausstellt, daß ihr Vorgehen nicht so dringend erforderlich war, wie es schien, als sie die Maßnahme traf. Ebenso wenig kann es ihr in solcher Lage als Verfassungsverletzung ausgesetzt werden, wenn sie das Maß der drohenden Mißstände für ungewöhnlicher gehalten hat, als eine rückschauende Betrachtung anzuerkennen geeignet ist.

Von diesem Gesichtspunkt aus ist es als nicht ungerechtfertigt zu bezeichnen, wenn das Staatsministerium nach der Auffindung der neuen Steinkohlenvorkommen die Gefahr einer wilden Spekulation in Grundstücken und in Abbauberechtigungen auf dem Gebiete der Funde für so groß und bedrohlich erachtete, daß sie ein Einschreiten im Wege der Notverordnung für dringend erforderlich

hielt. Nach den Angaben des Regierungsvertreters Ministerialrats Klapper (Verhandl. des Staatsrats 1927 Sp. 805/806) waren nach den einige Zeit vorher im Westen gemachten Funden von Steinkohle in einer zur Zeit nicht einmal für die Ausbeutung in Betracht kommenden Tiefe von der Spekulation in der Nähe der Fundstelle alle Grundstücke festgelegt worden. Ebenso waren im Jahre 1905 nach Einbringung des als „lex Gamp“ bezeichneten Sperrgesetzes für Steinkohlenmutungen unter Ausnutzung der von ihm gelassenen Fristen eine so große Zahl von Steinkohlenfeldern von Privaten belegt worden, daß für den beabsichtigten Staatsbetrieb nur wenig übrig blieb. Die schweren Mißstände, welche die letzteren Spekulationen in der Folge für weite Bevölkerungskreise verursacht haben, und die ähnlichen Folgen gleichartiger Vorgänge in der Geschichte des Kalibergbaues haben die Abgeordneten Osterroth und Harßch bei den Verhandlungen des Landtags (Sitz. Ber. 1927 Sp. 22670 und 22650) geschildert. Die wirtschaftlichen Mißstände, die sich aus einer ungesunden Spekulation und aus einem unwirtschaftlichen Wettbewerb auch zwischen kapitalkräftigen Unternehmern ergeben, werden selbst im Brochhaus'schen Gutachten (S. 7 bis 11) zugegeben. Die Annahme, daß ähnliche Spekulationen mit ähnlichen Folgen auch im gegenwärtigen Fall eintreten würden, mußte für das Staatsministerium um so näher liegen, als, wie der Handelsminister Dr. Schreiber bei diesen Verhandlungen ohne Widerspruch festgestellt hat (Sitz. Ber. Sp. 22655), das Vorkommen von Steinkohle und Erdöl in der Nähe von Berlin alsbald nach den Funden der geologischen Landesanstalt von der Presse in marktchreierischer Weise verbreitet worden war und als, wie der die Verordnung aus Rechtsgründen bekämpfende Abgeordnete v. Gersdorff ebendort (Sp. 22648) zugab, beim Auftauchen der ersten Nachrichten von dem Vorkommen „viele Unternehmer versucht hatten, sich die Sache zuzuzumachen, und hierbei große Kosten aufgewendet hatten“. Demgegenüber ist es nicht von Belang, wenn den Landwirtschaftskammern nach ihren Äußerungen nur wenige Verträge zwischen Grundeigentümern und Unternehmern bekannt geworden sind und wenn in diesen noch keine Steigerung der Grundstückspreise zu bemerken war. Ebenso kann die Besorgnis der Landesregierung nicht deshalb als ungerechtfertigt erachtet werden, weil nach dem ersten Gutachten von Brochhaus von den

zur Zeit in Deutschland arbeitenden ernsthaften Erdölinteressenten nicht anzunehmen ist, daß sie sich um Ausbeutung der neuen Fundstellen bemühen würden, oder weil nach dem zweiten Brochhaus'schen Gutachten die Förderung aus dem neuen Steinkohlenvorkommen zur Zeit unlohnend wäre.

3. Daß die Ausübung des Notverordnungsrechts „dringend erforderlich“ gewesen ist oder doch nach Lage der Verhältnisse von der Landesregierung für dringend erforderlich gehalten werden können, läßt sich auch nicht aus dem Grunde bestreiten, weil der Landtag am Tag nach dem Erlaß der Verordnung von neuem zusammentrat. Die Fertigstellung eines den Gegenstand auch nur einstweilen regelnden Gesetzes konnte je nach der Stärke der zu erwartenden Widerstände und je nach dem sonstigen Verlauf der Landtagstagung Wochen beanspruchen, und inzwischen wären die Mißstände, welche die Regierung von einem Bekanntwerden der Funde befürchtete und zu befürchten Grund hatte, infolge der Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen und der weiten Verbreitung der Landtagsberichte aller Wahrscheinlichkeit nach erheblich gesteigert worden. Ob sich in dem Gesetz eine Rückwirkungsklausel zur Beseitigung der von der Spekulation inzwischen erworbenen Rechte durchsetzen ließ, war dagegen durchaus zweifelhaft. Die Regierung hätte daher pflichtwidrig gehandelt, wenn sie das Einschreiten gegen den Notstand, von dessen Vorhandensein sie überzeugt war, der Gesetzgebung überlassen hätte, anstatt unter eigener Verantwortung die Verordnung, die sie mittlerweile fertiggestellt hatte, noch unmittelbar vor dem Zusammentritt des Landtags zu erlassen.

4. Daß an sich die Kürze der Zeit zwischen dem Erlaß der Notverordnung und dem erneuten Zusammentreten des Landtags das Recht der Regierung zum Erlaß einer Notverordnung nicht ausschließt, hat der Staatsgerichtshof in dem mehrfach erwähnten Urteil vom 21. November 1925 (S. 6) ausgesprochen.

III.

Auch die Angriffe gegen die Art und Weise, wie die Notverordnung die Entschädigungsansprüche regelt, entbehren des Grundes. Denn eine Enteignung, für die gemäß Art. 153 Abs. 2 Satz 2, 3 RVerf. Entschädigung zu leisten wäre, liegt hier nicht vor.

1. Soweit in dem Gebiete der Verordnung bisher für Steinkohle Bergbaufreiheit gemäß dem Allgemeinen Berggesetz von 18 bestand, hat die Verordnung das Recht des Eigentümers überhaupt nicht beeinträchtigt, da ja hier das Recht zur Auffuchung und Gewinnung von Steinkohle dem Eigentümer als solchem gar nicht zu stand und der Staat es in den für die Eigentümer in Betracht kommenden Beziehungen nach der Notverordnung in der gleichen Weise auszuüben hat, wie es seither von den Berechtigten ausgeübt worden war. Eine Beeinträchtigung erleiden in jenem Teile des Geltungsgebietes der Verordnung nur die etwa auf Grund des Allgemeinen Berggesetzes gewonnenen Berechtigungen. In dem Teil des Verwaltungsgebietes, worin das Recht zur Auffuchung und Gewinnung von Steinkohle bisher den Grundeigentümern vorbehalten war und in Ansehung des Erdöls im ganzen Verwaltungsgebiet werde allerdings nicht nur die von den Grundeigentümern gewährte bergrechtlichen Gerechtsame aufgehoben, sondern es wird auch das Recht des Grundeigentümers selbst durch Entziehung jener Berechtigung gemindert. Dies bedeutet aber keine Enteignung, sondern eine Neuregelung der Gesetzgebung über Inhalt und Schranke des Grundeigentums.

2. Die Enteignung ist ein staatlicher Hoheitsakt, der das Recht des Eigentümers, mit seiner Sache nach Belieben zu verfahren oder das sonstige von ihr betroffene Recht zugunsten eines Dritte beeinträchtigt. Dieser Eingriff, der in der Regel ein Verwaltungsakt ist, kann allerdings, wie in der Rechtsprechung des Reichsgericht anerkannt ist (RGZ. Bd. 102 S. 165, Bd. 103 S. 200, Bd. 11 S. 270, Bd. 109 S. 310), ausnahmsweise auch unmittelbar durch Gesetz erfolgen. Aber auch dann muß er sich als Eingriff darstellen, der nicht alle im Geltungsgebiet des Gesetzes befindliche Grundstücke oder Rechte gleichmäßig, sondern nur einzelne von ihnen oder einen engen Kreis von einzelnen Grundstücken oder Rechte trifft, ihnen ein besonderes Opfer zugunsten der Allgemeinheit auferlegt (RGZ. Bd. 116 S. 271, 273). Den Inhalt und die Schranken der Enteignung allgemein zu regeln, die zulässigen Rechte an Grundstücke und die Voraussetzungen ihrer Entstehung allgemein zu bestimmen muß dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben, ohne daß er dabei durch eine Pflicht zur Entschädigung gehindert werden kann. Dieses Recht ist ihm auch in Art. 153 Abs. 1 RVerf. ausdrücklich vorbehalten.

3. Diese Regelung zu treffen, steht, soweit es sich um bergrechtliche Befugnisse des Grundeigentümers oder um Berggerechtfame an Grundstücken handelt, nach Art. 67 GGzBGB. der Landesgesetzgebung zu, da nach diesem Artikel die landesgesetzlichen Vorschriften, die dem Bergrecht angehören, unberührt bleiben. Außerhalb des Gebiets des Bergrechts und der anderen der Landesgesetzgebung vorbehaltenen Rechtsgebiete ist der Reichsgesetzgeber zu der gleichen Regelung befugt. Hiermit erledigt sich die Ausführung in dem Aufsätze des Oberlandesgerichtspräsidenten Meyer, daß, wenn man der Landesgesetzgebung das Recht zugestehe, den Inhalt des Eigentums ohne Entschädigung der Eigentümer durch Entziehung beliebiger Befugnisse herabzudrücken, der Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums gegenstandslos würde. Eine solche Befugnis der Landesgesetzgebung besteht eben nur für die Regelung der ihr vorbehaltenen Bereiche. Daß aber die Reichsgesetzgebung verfassungsmäßig befugt wäre, den Inhalt des Privateigentums durch allgemeine grundsätzliche Abzweigung wichtiger Befugnisse ohne Entschädigung weitgehend herabzumindern, wird sich nicht wohl bestreiten lassen. Sie ist ja übrigens auch nach Art. 153 Abs. 2 Satz 2 RVerf. in der Lage, selbst Enteignungen im engeren Sinne ohne Entschädigung anzuordnen.

4. Es bedarf hiernach, da keine Enteignung vorliegt, nicht des Eingehens auf die Frage, ob die in der Notverordnung vorgesehene Art der Entschädigung angemessen ist, und ob die Zuweisung der Entscheidung an das Oberbergamt eine unzulässige Beschränkung des Rechtswegs darstellt.

IV.

Die Notverordnung verstößt aber insofern gegen die Vorschriften des Art. 55 preuß. Verf., als ihr Inhalt offensichtlich weit über dasjenige hinausgeht, was zur Beseitigung des zur Zeit ihres Erlasses bestehenden Notstandes dringend erforderlich war oder als dringend erforderlich erachtet werden konnte.

1. In seinem Urteil vom 9. Juli 1928 hat der Staatsgerichtshof die Auffassung zur Geltung gebracht, daß zur Beseitigung des Notstandes nicht nur überhaupt eine Ausübung des Notverordnungsrechts, sondern der Erlaß der gerade angefochtenen Notverordnung, das Treffen der in ihr enthaltenen Anordnungen erforderlich ge-

wesen sein muß, und daß die Notverordnung ungültig ist, soweit ihr Inhalt durch den Zweck der Beseitigung des Notstandes nicht gerechtfertigt war. Diese Auslegung mag vielleicht nicht schon durch den Wortlaut der Verfassungsvorschrift für sich allein geboten sein. Sie ergibt sich aber mit Notwendigkeit aus deren Sinn und Zweck. Wenn der Gesetzgeber die Regierung ermächtigte, zur Beseitigung dringender Gefahren in bestimmten Fällen Rechtsvorschriften auch ohne Einhaltung des Weges der Gesetzgebung zu erlassen, so kommt diese Ermächtigung nicht alle beliebigen Vorschriften umfasser auch nicht alle Vorschriften, die zwar irgendwie zur Beseitigung der Gefahr dienlich sind, aber noch weit über diesen Zweck hinausgehen. Sonst hätte er einem Mißbrauch des Notverordnungsrechts durch die Regierung zu eigenmächtigen Änderungen der Gesetzgebung Tür und Tor geöffnet. Es besteht auch kein Grund, da Erfordernis, daß der Inhalt der Notverordnung dem Zweck der Beseitigung des Notstandes angepaßt sein muß, mit dem Preussische Staatsministerium dahin zu beschränken, daß in bezug auf Notstände, die nur für einen bestimmten Zeitpunkt drohen, keine über diesen Zeitpunkt hinaus wirkenden Anordnungen getroffen werden dürften. Vielmehr muß aus dem gleichen Grunde (weil der Erlaß von Notverordnungen nur bei Nichtversammeltsein des Landtag zugelassen ist) bei Dauernotständen eine Beschränkung des Notverordnungsrechts auf Maßnahmen angenommen werden, die zu Beseitigung des Notstandes bis zu der Zeit erforderlich sind, in der da weiter Erforderliche voraussichtlich im Wege der ordentlichen Gesetzgebung wird vorgekehrt werden können. Eine abweichende Auffassung ist auch weder aus dem erwähnten Urteil des Staatsgerichtshofs noch aus den vom Staatsministerium angeführten Äußerungen von Dreves zu entnehmen. Insbesondere bestand in dem in jene Entscheidung behandelten Falle die Gefahr, die den Erlaß der Notverordnung veranlaßte, keineswegs, wie das Staatsministerium meint, nur für den 11. August 1927, sondern in gleicher Weise mindestens auch für die gleichen Tage der nächstfolgenden Jahre. Da sich die Regierung in ihrer Notverordnung auf Vorkehrungen für den 11. August 1927 hätte beschränken müssen, hat der Staatsgerichtshof ausdrücklich damit begründet, daß im übrigen die Gelegenheit nach erneuter Versammlung des Landtags hätte geregt werden können.

Wenn weiter eingewendet wird, daß wenn der Gesetzgeber in Notverordnungen nur Anordnungen vorübergehenden Inhalts für zulässig gehalten hätte, er dies wohl ebenso wie im Art. 48 Abs. 2 Verf. ausdrücklich ausgesprochen haben würde, so trifft diese Erwägung schon deshalb nicht zu, weil die Beschränkung auf die zur Beseitigung des Notstands erforderlichen Anordnungen keineswegs notwendigerweise und in allen Fällen mit einer Beschränkung auf Maßnahmen vorübergehenden Inhalts gleichbedeutend ist. Im übrigen hat aber auch der Reichsgesetzgeber die Beschränkung auf vorübergehende Anordnungen nur im Art. 48 Abs. 2 Satz 2 mit Bezug auf die Außerkraftsetzung gewisser Grundrechte ausgesprochen, sich dagegen für die übrigen Maßnahmen im Art. 48 Abs. 2 Satz 1 ebenso wie der preußische Gesetzgeber mit der Abgrenzung begnügt, daß die Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr „nötig“ sein müssen.

2. Daß zur Zeit des Erlasses der Notverordnung vom 10. Oktober 1927 auch weniger weitgehende als die getroffenen Anordnungen zur Beseitigung des Notstands bis zu dem Zeitpunkt, in dem eine gesetzliche Regelung voraussichtlich erreichbar war, genügt haben würden, bestreitet das Preußische Staatsministerium zu Unrecht. Der Zweck hätte sich durchaus erreichen lassen, wenn die im Art. I der Notverordnung enthaltenen Vorschriften nur „vom Tage der Verkündung der Verordnung bis zur anderweitigen gesetzlichen Regelung, längstens auf eine für diese Regelung angemessene Zeit“ in Geltung gesetzt und wenn für die Zeit ihrer Geltung die auf dem Verfügungsrecht der Grundeigentümer beruhenden Rechte auf Ausfuchung und Gewinnung der unter § 1 fallenden Stoffe für ruhend erklärt und die Entschädigungsansprüche der künftigen gesetzlichen Regelung vorbehalten worden wären. Der Einwand, daß man nach den bei der „lex Gamp“ gemachten Erfahrungen von einer solchen befristeten Anordnung erst recht einen Ansturm der Spekulation hätte befürchten müssen, läßt sich gegen diese Lösung nicht erheben. Denn beim Sperrgesetz des Jahres 1905 wurde der Spekulation die Anregung dadurch geboten, daß zu seiner Erlassung der Weg der ordentlichen Gesetzgebung gewählt, die Absicht der Sperre daher schon geraume Zeit vor ihrem Inkrafttreten in weitesten Kreisen bekanntgeworden war. Bei Einhaltung des Weges der Notverordnung wäre diese unerwünschte Folge vermieden worden.

Auch auf anderem Wege — etwa durch eine der „lex Gamp“ ähnliche Nutzungssperre für den bergbaufreien Teil des Verordnungsgebiets und durch ein befristetes Verbot der Bestellung von Abbaugerechtigkeiten und befristeten Ausschluß des Rechts zur Ausfuchung und Gewinnung von Mineralien für neue Grundstücks-erwerber im ehemaligen Mandatsbezirk — hätte sich der Notstand, gegen den eingeschritten werden sollte, bis zur Stellungnahme des Landtags beseitigen lassen.

Die dauernde Einführung des Staatsmonopols, die sonach weit über das Bedürfnis zur Beseitigung des Notstands hinausging, wird auch nicht durch die Erwägung gerechtfertigt, daß dem Landtag eine anderweitige gesetzliche Regelung nicht verschränkt worden sei. Denn während nach Erlaß einer befristeten Verordnung das Nichtzustandekommen einer Mehrheit für eine bestimmte endgültige Regelung das Außerkrafttreten der Verordnung bedeutete, bleibt die jetzt getroffene Dauerregelung bestehen, solange sich nicht eine Mehrheit über eine andere Regelung einigt.

Die Notverordnung war daher zur Zeit ihrer Erlassung wegen ihres die verfassungsmäßigen Grenzen überschreitenden Inhalts unzulässig.

V.

Diesen Mangel hat auch nicht, wie das Preußische Staatsministerium meint, die Genehmigung der Notverordnung durch den Landtag geheilt. Aus dem früheren preußischen Verfassungsrecht, auf das sich das Staatsministerium zur Begründung dieser Ansicht vornehmlich beruft, läßt sich für sie schon deshalb nichts herleiten, weil in die gegenwärtige Verfassung, entsprechend der von Grund aus geänderten Stellung der vollziehenden Gewalt, die Vorschrift des Art. 106 Abs. 2 der früheren Verfassung nicht aufgenommen worden ist, wonach die Gültigkeit formell ordnungsmäßig verkündeter königlicher Verordnungen nur vom Landtag zu prüfen ist. Ferner aber nahm nach der früheren preußischen Verfassung außer dem das Notverordnungsrecht ausübenden Inhaber der Regierungsgewalt nur der Landtag an der Gesetzgebung teil. Erteilte also dieser durch ausdrückliche Genehmigung oder durch Unterlassung einer Beschlusfassung sein Einverständnis zur Notverordnung, so war deren Inhalt von beiden Organen der Gesetzgebung gebilligt. Unter der gegenwärtigen Verfassung ist dagegen außer dem Landtag,

dessen Genehmigung zu Notverordnungen nachträglich einzuholen ist, auch der Staatsrat nach Art. 42 preuß. Verf. zur Mitwirkung bei der ordentlichen Gesetzgebung berufen. Wenn seine Zustimmung auch nicht unbedingt zum Zustandekommen eines Gesetzes erforderlich ist, sondern sein Einspruch den Gesetzesbeschluß des Landtags nur unter Umständen hinfällig machen kann, so ist doch die Nichtausübung seines Einspruchsrechts oder die verfassungsmäßige Überwindung des eingelegten Einspruchs immerhin ein wesentliches Erfordernis eines gültigen Gesetzes. Der Genehmigungsbeschluß des Landtags stellt also nicht mehr, wie unter der früheren Verfassung, das Einverständnis aller an der ordentlichen Gesetzgebung beteiligten Organe mit Erlaß und Inhalt der Notverordnung außer Zweifel.

Aus dem Wortlaut des Art. 55 der gegenwärtigen preussischen Verfassung läßt sich die Ansicht des Staatsministeriums von der heilenden Kraft des Genehmigungsbeschlusses des Landtags gleichfalls nicht begründen. Nach Satz 2, 3 dieses Artikels ist dem Beschluß die Bedeutung zuzuschreiben, daß er das Staatsministerium von der politischen Verantwortlichkeit für die Erlassung der Notverordnung entlastet und die Möglichkeit der Verfassung der Genehmigung und damit die Möglichkeit des parlamentarischen Zwanges zur Aufhebung der Notverordnung beseitigt. „Gesetzeskraft“ in dem Sinne, in dem sie der Notverordnung überhaupt zukommt, steht ihr schon von ihrer Verkündung an zu. Daß die Genehmigung des Landtags diese „Gesetzeskraft“ irgendwie steigern, die Notverordnung einem Gesetze völlig gleichstelle, ja sogar die Möglichkeit einer Anfechtung wegen verfassungsrechtlicher Entstehungsmängel beseitige, ist in der Verfassung mit keinem Wort angedeutet. Hätte die Verfassung dem Genehmigungsbeschluß eine derart weitgehende Wirkung beilegen wollen, so wäre auch schwer verständlich, daß sie keine Verkündung des Genehmigungsbeschlusses vorsieht und sogar — wie der Wortlaut des Art. 55 Satz 3 außer Zweifel stellt — eine stillschweigende Genehmigung durch Unterbleiben der Beschlußfassung bis zum Ende der Sitzungsperiode zuläßt. Nicht die Genehmigung, auch nicht einmal ihre Verfassung ist bekannt zu machen, sondern nur die Außerkraftsetzung durch das Staatsministerium, zu der dieses im Falle der Verfassung der Genehmigung verpflichtet ist.

Allgemein staatsrechtliche Erwägungen sprechen entschieden gegen

die Annahme, daß die Genehmigung einer Notverordnung durch den Landtag ihr anhaftende Mängel der hier in Rede stehenden Art heile. Wenn die Verfassung neben der ordentlichen, vom Landtag unter Mitwirkung des Staatsrats auszuübenden Gesetzgebung unter bestimmten sachlichen Beschränkungen Notverordnungen der Regierung mit einem Genehmigungsrecht des Landtags zuläßt, so kann sie es nicht dem Ermessen des Landtags überlassen wollen, das Recht der Mitwirkung des Staatsrats an der ordentlichen Gesetzgebung dadurch zu beeinträchtigen, daß der Landtag solchen Notverordnungen der Regierung, die jene Beschränkungen nicht einhalten, seine Genehmigung erteilt. Vielmehr muß dem Staatsrat, wenn ihm bei einer in das Gebiet der ordentlichen Gesetzgebung einschlagenden Regelung seine verfassungsmäßige Mitwirkung durch Beschreitung des Weges der Notverordnung verschränkt worden ist, das Recht zuerkannt werden, die Notverordnung wegen ihres die Grenzen des Notverordnungsrechts überschreitenden, verfassungswidrigen Inhalts ungeachtet der Genehmigung durch den Landtag vor dem zuständigen Gerichtshof anzufechten. Daß die Beschlußfassung des Landtags den Staatsgerichtshof der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Notverordnung nach dieser Richtung nicht überhebt, hat der Staatsgerichtshof übrigens schon in seinem Urteil vom 9. Juli 1928 (RGZ. Bd. 121 Anh. S. 28) ausgesprochen. Die Entscheidung des Reichsgerichts vom 18. September 1925 (RGZ. Bd. 111 S. 292), die eine solche Prüfung nach der Genehmigung der Notverordnung durch den Landtag für unzulässig erklärt, steht mit jenem Urteil nicht im Widerspruch, weil es sich bei ihr nur um das weniger ausgedehnte Prüfungsrecht der ordentlichen Gerichte handelte. Ebenso betrifft die in gleichem Sinne lautende Entscheidung des preussischen Oberverwaltungsgerichts vom 5. Januar 1926 (Entsch. Bd. 80 S. 36) nur das Prüfungsrecht des preussischen Verwaltungsrichters.

VI.

Der Antrag des Staatsrats ist hiernach gerechtfertigt.