

als Glieder des Deutschen Reichs zueinander stehen, besondere Bedeutung beizulegen.

Der Völkerrechtssatz, daß kein Staat den anderen in der Ausnutzung eines internationalen Wasserlaufs erheblich beeinträchtigen darf, verbietet nur Eingriffe in die Wasserverhältnisse durch Menschenhand. Es folgt aus ihm umgekehrt, daß jeder Staat sich den natürlichen Wasserverhältnissen und ihrer Entwicklung beugen muß. Soweit sich nicht aus besonderen Rechtsgründen das Gegenteil ergibt, ist kein Staat verpflichtet, zugunsten eines anderen Staates in den durch die Natur geschaffenen Abfluß des Wassers einzugreifen. Insbesondere braucht er natürlichen Änderungen des Wasserlaufs nicht im Interesse eines anderen Staates entgegenzuwirken. Auch die Donauversinkung ist von der Natur geschaffen. Deshalb kann man sie, wenngleich eine solche Flußversinkung selten vorkommen mag, doch nicht als normwidrig bezeichnen. Sie muß daher mit ihren natürlichen Folgen von Württemberg und Preußen hingenommen werden. Beide Länder können von Baden nicht fordern, daß dieses die natürlichen, das Wasser aufsaugenden Risse und Spalten verschließe. Auch soweit die Wasserverluste der Donau durch natürliche Ursachen, etwa durch die natürliche Zunahme der Auswaschung der Flußufer oder durch Veränderungen in den Niederschlägen, verstärkt werden, ist Baden grundsätzlich zu einer Abhilfe nicht verpflichtet. Nur in engen Grenzen kann ein positives Tun von ihm verlangt werden.

Für das völkerrechtliche Verhältnis, das zwischen mehreren Staaten bei einem ihnen gemeinsamen Flusse besteht, sind ohne Belang die Privatrechte, die ihre Staatsangehörigen an dem Flusse und seinem Wasser etwa erworben haben mögen. So kann Baden den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die aus seiner Handhabung der Wasserhoheit über die Donau zu seinen Lasten entstanden sind, die Interessen der Aach-Beteiligten nicht entgegenhalten. Sind diese Rechte mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Badens nicht vereinbar, so müssen sie weichen, damit Baden den begründeten Ansprüchen seiner Nachbarländer genügen kann. Es muß ihm überlassen bleiben, wie es sich mit seinen Staatsangehörigen auseinandersetzt . . .«

* * *

2) 18. Juni 1927 (RGZ. Bd. 116, Anhang S. 45)

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

1. Durch das Recht der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen soll der parlamentarischen Minderheit eine wirksame Überwachung der Tätigkeit der Regierung ermöglicht werden.

2. Sache der Minderheit ist es, den Aufgabenkreis des auf ihre Veranlassung eingesetzten Untersuchungsausschusses zu bestimmen.

3. *Die Hinzufügung eines neuen Gegenstandes der vorzunehmenden Untersuchung durch die parlamentarische Mehrheit ist unzulässig.*

Tatbestand. Art. 29 der Verfassung des Freistaats Braunschweig vom 6. Januar 1922 bestimmt in Abs. 1:

»Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Der Landtag regelt durch die Geschäftsordnung das Verfahren der Untersuchungsausschüsse und bestimmt die Zahl ihrer Mitglieder.«

Die 12 Antragsteller sind Mitglieder des Braunschweigischen Landtags. Am 5. Dezember 1926 haben sie — an erster Stelle der Antragsteller Dr. Jasper — als Sozialdemokratische Fraktion des Braunschweigischen Landtags folgenden Antrag eingebracht:

»Der Landtag wolle beschließen, gemäß Artikel 29 der Landesverfassung einen Ausschuß von 9 Mitgliedern zur Untersuchung der Treibereien gegen republikanische Beamte einzusetzen. Insbesondere soll der Ausschuß prüfen:

1. Welche Verdächtigungen sind gegen den Polizeipräsidenten H. verbreitet? Haben Oberbeamte der Polizeidirektion dabei mitgewirkt? Was hat das Staatsministerium veranlaßt, um den Polizeipräsidenten zu schützen und das Ansehen seines Amtes zu wahren?
2. Inwieweit ist der Landtagsabgeordnete B. an den Treibereien gegen republikanische Beamte beteiligt?
3. Hat das Staatsministerium in seiner Personalpolitik die von ihm so oft betonte Überparteilichkeit immer gewahrt?«

Am 10. Dezember 1926 hat die Fraktion »Parlamentarische Arbeitsgemeinschaft« — Abgeordneter Brandes und noch 12 weitere Abgeordnete — folgenden Antrag eingebracht:

»Der Landtag wolle beschließen:

Der auf Antrag der Sozialdemokratischen Fraktion wegen angeblicher Treibereien gegen republikanische Beamte einzusetzende Untersuchungsausschuß hat ferner zu prüfen:

1. Liegen Tatsachen vor, welche die Regierung zu einem Einschreiten gegen den Polizeipräsidenten H. nötigen?
2. Hat die frühere Regierung Jasper-Steinbrecher-Rönneburg-Grotewohl bei der Anstellung des Polizeipräsidenten H. diejenige Sorgfalt walten lassen, welche die Besetzung eines derartigen Postens erfordert?
3. Hat die frühere Regierung sich in ihrer Personalpolitik lediglich von sachlichen Gesichtspunkten leiten lassen oder hat sie nach anderen Gesichtspunkten Beamte in ihr Amt berufen oder

daraus entfernt? Haben Treibereien unverantwortlicher Stellen und aus Abgeordnetenkreisen dabei mitgewirkt?«

Beide Anträge wurden angenommen.

Die 12 Antragsteller haben sich nunmehr an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gewandt, mit dem Antrage, zu erkennen:

» . . . Es wird festgestellt, daß der Beschluß des Braunschweigischen Landtags vom 17. Dezember 1926, durch den der Antrag Brandes und Genossen vom 15. Dezember 1926, betreffend die weiteren Aufgaben des eingesetzten Untersuchungsausschusses . . . angenommen ist, den Artikel 29 der Braunschweigischen Landesverfassung verletzt und daher ungültig ist.«

Zur Begründung des Antrages wird u. a. geltend gemacht, es sei unzulässig, einem gemäß Art. 29 BrVerf. auf Antrag einer Minderheit eingesetzten Untersuchungsausschuß weitere, wesensfremde Aufgaben zu übertragen.

Der Präsident des Landtags hat beantragt:

»die Klage abzuweisen und zugleich festzustellen, daß der Beschluß des Braunschweigischen Landtags vom 17. Dezember 1926, durch den der Antrag des Abgeordneten Brandes und von 12 Genossen vom 15. Dezember 1926 über die weiteren Aufgaben des eingesetzten Untersuchungsausschusses . . . angenommen ist, mit dem Artikel 29 der Braunschweigischen Landesverfassung vom 6. Januar 1922 vereinbar und daher rechtsgültig ist«

Der Staatsgerichtshof hat dem Antrage der 12 Antragsteller teilweise stattgegeben aus folgenden

Gründen: » . . . Eine sachliche Entscheidung ist aus dem Wortlaut des Art. 29 BrVerf. nicht zu gewinnen, auch nicht unter Heranziehung des diesen Artikel ausführenden § 25 der Geschäftsordnung vom 14. Dezember 1922 (im Wortlaut übereinstimmend mit § 25 der Geschäftsordnung vom 25. Januar 1927). Die Entstehungsgeschichte der Verfassungsvorschrift bietet gleichfalls keinen Anhaltspunkt, ebensowenig Art. 34 RVerf., der als Vorbild für Art. 29 BrVerf. gedient hat, nebst seinen Materialien. Unter diesen Umständen kann nur eine Prüfung des Zweckes zum Ziele führen, der mit der fraglichen Verfassungsbestimmung verfolgt wird.

Wenn Art. 29 Abs. 1 BrVerf. bestimmt, daß der Landtag auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder die Pflicht hat, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, so soll damit die Stellung der Landtagsminderheit gestärkt werden. Sie soll in der Lage sein, die Anstellung von Erhebungen zu veranlassen, auch wenn die Mehrheit das nicht für erforderlich hält. Die Mehrheit, deren Vertrauenspersonen die Regierung, das Staatsministerium bilden (vgl. Art. 32, 33 BrVerf.), wird selten geneigt sein, in Ermittlungen einzutreten, die zu einem der Regierung nicht genehmen Ergebnis führen können. Die Minderheit soll in der Lage sein, diese Abneigung der Mehrheit zu überwinden, damit eine Überwachung der Tätigkeit der Regierung auch durch den ihr abgeneigten Teil der Volksvertretung ermöglicht

wird. Als wirksamstes Mittel — andere Mittel sind etwa die kleinen und die großen Anfragen (vgl. §§ 39 f. der Geschäftsordnung vom 14. Dezember 1922) — gewährt die Verfassung der Minderheit das Recht, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu verlangen. Auch »der Landtag«, d. h. die Mehrheit des Landtags, kann Untersuchungsausschüsse einsetzen. Er darf dieses Recht aber nicht benutzen, um das Recht der Minderheit zu beeinträchtigen. Der Zweck jener Verfassungsvorschriften wird nur erreicht, wenn die Minderheit die Ausübung des ihr gewährten Untersuchungsrechts in der Hand behält.

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses macht in erster Linie die Bestimmung seines Tätigkeitsgebietes erforderlich. Wer das Recht hat, ihn einzusetzen, hat auch das Recht, die ihm zuzuweisenden Aufgaben zu bestimmen. Ob sich die Landtagsminderheit dabei in den Grenzen halten muß, die durch § 25 Abs. 2 der erwähnten Geschäftsordnung (wiederum enthalten in der Geschäftsordnung vom 25. Januar 1927) gezogen sind, kann hier dahingestellt bleiben. Wenn der Landtag auf Antrag einer Minderheit einen Untersuchungsausschuß einzusetzen verpflichtet ist, so kommt er dieser Verpflichtung nur nach, wenn er dem Ausschuß die Aufgabe stellt, die im Antrag der Minderheit bezeichnet ist. In der erwähnten württembergischen Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 12. Januar 1922 (Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 43 S. 228) heißt es, die verfassungsmäßig geschützte Minderheit hätte mit der Einsetzung des verlangten Untersuchungsausschusses noch nichts erreicht, wenn die Mehrheit des Ausschusses den Gegenstand der Untersuchung zu bestimmen hätte. Ebenso ist zu sagen, daß sie nichts erreicht hätte, wenn die Mehrheit des Landtags den Untersuchungsgegenstand festsetzen dürfte. Er bildet den wesentlichen Inhalt des Minderheitsantrags, zu dessen Annahme die Verfassung den Landtag, d. h. seine Mehrheit, verpflichtet.

Daraus folgt allerdings noch nicht, daß auch die Fassung, welche die Minderheit dem Untersuchungsgegenstand in ihrem Antrag gibt, stets unverändert bleiben muß. Die Einsetzung des Untersuchungsausschusses ist Sache des Landtags (vgl. Entsch. des StGH. a. a. O. S. 227). Es kann nicht angenommen werden, daß er auch in äußeren Dingen dem im Antrag der Minderheit zum Ausdruck gelangten Willen folgen muß, wenn er nur sachlich die Erreichung des von der Minderheit zu bestimmenden Untersuchungsziels nicht gefährdet. Man wird daher dem Landtag eine genauere Fassung des von der Minderheit gestellten Themas nicht verwehren dürfen, von rein stilistischen Verbesserungen ganz abgesehen. Ebenso ist nichts dagegen zu erinnern, wenn er die nach dem Antrag der Minderheit dem Ausschuß vorzulegenden Fragen nochmals im entgegengesetzten Sinne formuliert und sie so dem Ausschuß nochmals unterbreitet. Daß sachliche Untersuchungsgebiet wird in keiner Weise dadurch berührt, daß die Mehrheit ihre gegenteilige Auffassung der Sachlage, ihr Bestreiten der von der Minderheit aufgestellten Behauptungen, schon im Antrag selbst zum Ausdruck bringt. Das Minderheitsrecht, das sich darin erschöpft,

einen Ausschuß zur Untersuchung bestimmter Tatsachen oder Tatsachenzusammenhänge einsetzen zu lassen, wird also durch eine solche Veränderung oder Ergänzung der Fragestellung nicht verletzt.

Für die Frage, inwieweit die Landtagsmehrheit auf die Tätigkeit des auf Antrag der Minderheit eingesetzten Untersuchungsausschusses Einfluß ausüben kann, läßt sich auch die Vorschrift in Satz 2 des Art. 29 Abs. 2 BrVerf. verwerten. Dort wird bestimmt, daß die Ausschüsse die Beweise erheben, die sie oder die Antragsteller für erforderlich halten. Die antragstellende Landtagsminderheit kann also in ihrem Einsetzungsantrag bestimmte Beweiserhebungen bezeichnen, zu deren Vornahme der Ausschuß demnächst verpflichtet ist. Dagegen bestimmt der Ausschuß selbst, d. h. seine Mehrheit, soweit sie nicht an Minderheits-Beweisanträge gebunden ist, die Art und Weise der Ausschußtätigkeit. Die Mehrheit des Ausschusses leitet also das Untersuchungsverfahren, beschließt sowohl über die Beweistatsachen im einzelnen wie über die Beweismittel. Dabei hat sie sich allerdings an die dem Ausschuß gestellten Aufgaben zu halten. Der Ausschuß darf seine Aufklärungstätigkeit nur so weit erstrecken, als das zur Erreichung des ihm gesetzten Untersuchungsziels notwendig ist, muß sie aber auch so weit ausdehnen. Daß dieser Grundsatz in seiner tatsächlichen Ausführung dem Ermessen der Ausschußmehrheit Spielraum läßt, liegt auf der Hand. Den Einfluß, den danach nicht bloß die antragstellende Landtagsminderheit, sondern auch die Ausschußmehrheit auf den Gang des Untersuchungsverfahrens hat, kann man folgerichtig, trotz Fehlens einer ausdrücklichen Verfassungsvorschrift, dem Landtag selbst, d. h. der Landtagsmehrheit, nicht vorenthalten. Denn der Landtag ist es schließlich, der, wenn auch gebunden durch den Minderheitsantrag, den Ausschuß einsetzt und seine Aufgabe bestimmt. Somit kann auch die Landtagsmehrheit beschließen, daß der auf Antrag einer Minderheit einzusetzende Ausschuß bei der ihm anzuvertrauenden Untersuchung gewisse Tatsachen zu klären, bestimmte Beweise zu erheben habe. Zur Ausführung eines solchen Auftrags ist dann der Ausschuß verpflichtet. Selbstverständlich muß sich der Landtag, ebenso wie die Mehrheit des Ausschusses, bei derartigen Anweisungen an den von der Minderheit bestimmten Untersuchungsgegenstand halten. Er darf die Untersuchung nur erstrecken auf Tatsachen, die mit jenem Gegenstand wirklich in nahem Zusammenhang stehen, deren Aufklärung erforderlich ist, um den Zweck dieser bestimmten Untersuchung zu erreichen. Mit solchen Anordnungen fördert die Landtagsmehrheit nur die Ermittlung der objektiven Wahrheit, die das Ziel der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse bildet. Darin kann also niemals eine Beeinträchtigung der Rechte der Minderheit liegen, höchstens eine solche ihrer subjektiven Wünsche.

Eine Verletzung des Rechts der Minderheit liegt dagegen dann vor, wenn die Mehrheit des Landtags sich nicht auf solche Anordnungen beschränkt, sondern dem von der Minderheit bezeichneten Untersuchungsgegenstand einen neuen Gegenstand hinzufügt. Die Mehrheit

kann nicht verlangen, daß der auf Antrag der Minderheit zur Untersuchung bestimmter Tatsachen eingesetzte Ausschuß gleichzeitig auch noch andere, mit jenen nicht zusammenhängende Tatsachen untersuche. Eine solche Erweiterung des Untersuchungsgebietes führt regelmäßig zu einer Verzögerung der von der Minderheit verlangten Untersuchung. Sie kann aber auch sachlich ihre Erledigung ungünstig beeinflussen. Es besteht die Gefahr, daß der Ausschuß bei einer Vervielfachung seiner Aufgaben nicht jeder die gleiche Aufmerksamkeit widmet, wie wenn er nur eine von ihnen zu bearbeiten hat. Die ursprünglichen Antragsteller müssen dann eine Verschleppung und Verdunklung der Angelegenheit zu ihrem Nachteil befürchten. Es ist deshalb mit dem durch die Verfassung gewährleisteten Rechte der Minderheit unvereinbar, dem Ausschuß, der auf ihren Antrag eingesetzt werden muß, die Untersuchung von Tatbeständen zu übertragen, die über den ursprünglichen Gegenstand des Minderheitsantrages hinausgehen.

Prüft man den Antrag Brandes, gegen dessen Annahme durch den Landtag die Entscheidung des Staatsgerichtshofs angerufen worden ist, von diesen Gesichtspunkten aus, so stellt sich Nr. 3 als zweifellos unzulässig heraus. Hier wird ganz allgemein die Untersuchung der Personalpolitik der früheren Regierung und der Beeinflussung dieser Personalpolitik durch unverantwortliche Personen und durch Abgeordnete verlangt. Es ist nicht ersichtlich, wie eine solche Untersuchung dazu beitragen könnte, den im Minderheitsantrag Jasper bezeichneten Tatbestand (die Personalpolitik der gegenwärtigen Regierung, insbesondere ihr Verhalten gegen republikanische Beamte) zu klären. Es handelt sich bei Nr. 3 des Antrags Brandes nicht um eine Abwehr des im Antrag Jasper liegenden Angriffs gegen die gegenwärtige Regierung, sondern um einen Gegenangriff, gerichtet gegen die frühere Regierung, der ein Teil der jetzigen Antragsteller angehört hat. Den Minderheitsangriff zu einem solchen Gegenangriff zu benutzen, war die Mehrheit nicht befugt, weil sie damit die schleunige und gründliche Durchführung der von der Minderheit verlangten Untersuchung gefährdete und insofern ihr Recht aus Art 29 BrVerf. beeinträchtigte. Es bedarf deshalb keiner Untersuchung, ob Nr. 3 des Antrags Brandes die erforderliche Bestimmtheit besitzt. Dieser Antrag (Nr. 3) ist schon nach dem bisher Gesagten nicht zulässig.

Anders steht es dagegen mit Punkt 1 des Antrags Brandes, der sich mit dem Polizeipräsidenten H. beschäftigt. Mit diesem Beamten befaßt sich auch Nr. 1 des Minderheitsantrags Jasper, der eine Untersuchung darüber fordert, ob gegen H. unter Mitwirkung von Oberbeamten des Polizeipräsidioms Verdächtigungen verbreitet worden sind, ferner darüber, was das Staatsministerium oder der zuständige Minister getan hat, um den Polizeipräsidenten zu schützen und das Ansehen seines Amtes zu wahren. Demgegenüber soll nach dem Antrag Brandes untersucht werden, ob die gegenwärtige Regierung zum Einschreiten gegen den bezeichneten Beamten genötigt war. Der Vorwurf, der im Minderheitsantrag gegen die jetzige Regierung erhoben wird, soll also durch

Feststellung der von der Mehrheit angegebenen Tatsachen entkräftet werden. Das Verhalten der Regierung gegen den Polizeipräsidenten H. ist dann gerechtfertigt oder wenigstens milder zu beurteilen, wenn sein Verhalten ein Einschreiten gegen ihn gebot. Der Antrag Brandes bezweckt insoweit also, ebenso wie der Minderheitsantrag Jasper, eine Untersuchung des Verhaltens der Regierung gegenüber jenem Beamten. Die Mehrheit betrachtet dieses Verhalten von vornherein unter einem anderen Gesichtspunkt als die Minderheit. Welche Beurteilung richtig ist, soll eben die Untersuchung durch den zu bestellenden Ausschuß erweisen. Der ihm unterbreitete Tatsachenkomplex wird durch Nr. 1 des Gegenantrags Brandes in seinem Wesen nicht verändert. Der Abgeordnete Dr. Jasper hat denn auch bei Begründung des Minderheitsantrages zugegeben, daß ein Zusammenhang zwischen diesem und der Nr. 1 des Mehrheitsantrags in gewissem Umfang nicht zu verkennen sei (Verhandlungen des Braunschweigischen Landtags, 65. Sitzung vom 15. Dezember 1926, Bericht Sp. 4880). Dem ersten Teil des Antrags Brandes steht daher das verfassungsmäßig geschützte Recht der Minderheit nicht entgegen.

Auch in Nr. 2 des Antrags Brandes wird der Polizeipräsident H. genannt. Trotzdem ist hier der Zusammenhang mit dem Minderheitsantrag nur sehr lose. Wenn die Mehrheit des Landtags aufgeklärt wissen will, ob die frühere Regierung Jasper-Steinbrecher-Ronneburg-Grotewohl bei der Anstellung des Polizeipräsidenten H. diejenige Sorgfalt hat walten lassen, welche die Besetzung eines derartigen Postens erfordert, so zeigt schon diese Fassung des Antrags, daß nicht so sehr eine Abwehr des Angriffs der Minderheit auf die gegenwärtige Regierung, als vielmehr ein Angriff gegen die frühere Regierung bezweckt wird. Hierin liegt nicht bloß bei Nr. 3, sondern auch bei Nr. 2 der Schwerpunkt des Mehrheitsantrages. Die Person des Polizeipräsidenten H. bietet nur die äußere Anknüpfung, während in Wirklichkeit die Richtung der von der Minderheit verlangten Untersuchung umgebogen werden soll. Sie soll sich nach Absicht der Mehrheit nicht mehr gegen die jetzige, sondern gegen die frühere Regierung wenden. Eine derartige sachliche Verschiebung des Untersuchungsgegenstandes enthält aber nach dem oben Gesagten einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsmäßigen Rechte der Minderheit.

Mithin ist die Annahme von Nr. 1 des Antrags Brandes verfassungsmäßig, die von Nr. 2 und 3 verfassungswidrig.«

* * *

3) 15. Okt. 1927 (4/26) (RGZ. Bd. 118, Anhang S. 1)

Verfassungstreitigkeiten

Unter den Begriff »Verfassungstreitigkeit« im Sinne des Art. 19 der Reichsverfassung fallen nicht nur Streitigkeiten, die auf der Landesverfassung, sondern auch solche, die auf der Reichsverfassung beruhen.