universität innsbruck
Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Untersuchungen zur Klärung der staatsrechtlichen Stellung der Länder nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919

Goldkuhle, Elsa

Innsbruck, 1929

urn:nbn:at:at-ubi:2-2938

II 203

UNTERSUCHUNGEN

zur Klärung der staatsrechtlichen Stellung

der Länder

nach der Verfassung des Deutschen Reiches

vom 11. August 1919.

[Innsbr. (1929)]

Frau Elsa Goldkühle,

Irsee bei Kaufbeuren (Bayern)

Deutsches Reich.

UB INNSBRUCK

+C201551809

II

Herrn Professor Dr. Lamp
zur Begutachtung
d. 1/7 29
Kretschmar.

Inhaltsverzeichnis 1. Seite.

I. Einleitung und geschichtlicher Rückblick.–
die Bundesstaatstheorien.–
Stellung Preussens in der Reichsverfassung von 1871. S. 1 – 11

II. Die Verfassung von Weimar: Neufundamentierung ohne Rücksicht auf die Länder
a) – Aufbau des Reiches auf dem Volk – S. 12 – 17
"die Staatsgewalt geht vom Volke aus"
b) Reichstag S. 17 – 20
c) Reichspräsident S. 20 – 21
d) Referendum S. 21 – 22
e) Reichswirtschaftsrat S. 22 – 23
f) Staatsangehörigkeit – Grundrechte S. 23 – 27

III. Beseitigung der früheren Schranken der Reichsgewalt hinsichtlich
a) des „Rechtsbestandes" der „Bundesstaaten" S. 28 – 38
Bezeichnung „Länder"
die Neugliederung des Reiches lt. Art. 18
b) der Landesverfassungen S. 39 – 40
c) der Reservatrechte S. 41 – 42

IV. Mitwirkung der Länder an den Staatsfunktionen
a) "Ausübung der Staatsgewalt" – "Reichsrecht bricht Landrecht" S. 43 – 44
b) Mitwirkung an der Gesetzgebung: S. 45 – 46
Systematik der Abgrenzung der Kompetenzen –
Materieller Inhalt der
A) ausschliesslichen Reichskompetenz S. 46 – 48
B) der fakültativen Kompetenz S. 49 – 73
besonders die Finanzgesetzgebung
C) der Bedarfs-Kompetenz S. 74 – 76
D) der Grundsatzkompetenz S. 77 – 82
E) Zusammenfassung – Konnexität der Gesetzgebungsmaterien – Entwicklung der Grundsatzgesetzgebung S. 83 – 86
c) Mitwirkung an der Verwaltung S. 87 – 90
"Verwaltung" und "Reichsaufsicht"
Verschiedene Gruppen in der Verwaltung des Reiches

A)

2. Seite des Inhaltsverzeichnisses.*

A) die reichseigene Verwaltung

Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten S. 90 - 96
" der Wehrmacht S. 97 - 98
" der Verkehrsmittel (Post, Eisenbahnen, Wasserstrassen) S. 99 - 115
" der Finanzen S. 116 - 123
" des Versorgungswesens S. 123 - 124
Dezentralistische Massnahmen - Zentralisierung von Verwaltungstätigkeit in den Reichsministerien S. 124 - 126

B) die Besonderheit der Reichsarbeitsverwaltung (Verknüpfung von Reichs- und Landesbehörden) S. 127 - 128

C) Ausführung von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden - Verordnungsrecht der Reichsregierung - unmittelbare Reichsaufsicht S. 129 - 136

D) Ausführung von Landesgesetzen durch die Landesbehörden. S. 137 - 140

d) Mitwirkung an der Rechtspflege S. 141 - 145

e) Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, besonders der „Staatsgerichtshof" - die Reichsexecution und die Diktaturgewalt. S. 146 - 154

f) Zusammenfassung von IV. S. 155 - 156

V. Anteil der Länder an der Bildung des Reichswillens: der Reichsrat S. 157 - 177

Zusammensetzung des Reichsrats (unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung) Mitwirkung an der Gesetzgebung - Mitwirkung an der Verwaltung - die in Reichsgesetzen vorgesehene richterliche Tätigkeit des Reichsrats. S. 178 - 184

VI. Schluss.

* beim Einbinden falsch geheftet
s. nächste Seite.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN LITERATUR:

Laband Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 4. Auflage (1901)

Georg Jellinek Allgemeine Staatslehre (1905 und 1919)

Meyer-Anschütz Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 7. Auflage (1914)

v. Gerber Grundzüge des deutschen Staatsrechts (1880)

Rehm Allgemeine Staatslehre (Handbuch des öffentliches Rechts) (1899)

Otto Mayer Deutsches Verwaltungsrecht 1895

Georg Meyer Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 3.Auflage (1910)

Eheberg Finanzwissenschaft, 12. Auflage 1912 und 17. Auflage 1921

Gerlöff Die Finanz-und Zollpolitik des Deutschen Reiches 1913

Triepel Die Reichsaufsicht (1917)

Somlò Juristische Grundlehre (1917)

Hatschek Deutsches und preussisches Staatsrecht (1923)

Kaskel Arbeitsrecht(1925)

Fleiner Institutionen des Verwaltungsrechts 1913, 1922

Preuss Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveräntität (Festgabe für Laband) (1908)

Loening Artikel "Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften

Lotz Verkehrsentwicklung in Deutschland seit 1800 (1920)

Philippovichs Grundriss II. Bd.

Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches (Reichs-Gesetzblatt 1920)

Anschütz Kommentar (1929) "Die Verfassung des Deutschen Reichs".

Giese Kommentar (1921 und 1925) "zur Verfassung des Deutschen Reichs"

Poetzsch Kommentar (1921) "Handausgabe der deutschen Reichsverfassung".

Stier-Somlo Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 2.Auflage 1920.

Wittmayer Die Weimarer Reichsverfassung (1922)

Jacobi Einheitsstaat oder Bundesstaat (1919)

Wenzel Juristische Grundprobleme (1920)

Wenzel "Ursprüngliche Herrschergewalt" und der Staatsbegriff (Festgabe für Bergbohm 1919)

Kelsen Der soziologische und der juristische Staatsbegriff (1922)

Liermann Das Deutsche Volk (1927)

Lukas Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung (1920)

Triepel Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (Festgabe für Kahl)(1923)

Bilfinger Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens (1923)

Jellinek Georg Revolution und Reichsverfassung (Jahrbuch des öffentlichen Rechtes 1920)

Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (Jahrbuch des öffentlichen Rechtes 1925)

Anschütz Das preussisch-deutsche Problem (1922)

Altenberg Gebietsveränderungen Archiv des öffentlichen Rechtes 40

Triepel Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung Archiv des öffentlichen Rechtes 39

Bund zur Erneuerung des Reiches (Dr.Hans Luther, Reichskanzler a.D.) Denkschrift "Reich und Länder" (1928)

I.

Die Verfassung von Weimar hat für die staatsrechtliche Stellung der deutschen Länder einen neuen Rechtsboden geschaffen.[1] Hat sie auch das Problem des Verhältnisses der Länder zum Reich zweifelsfrei und endgültig gelöst? Um dies zu klären, muss der Wortlaut der Verfassungsbestimmungen untersucht und der Wille des Gesetzes erforscht werden, zu welchem Zwecke der Entstehung der Bestimmungen nachgegangen werden muss. Jedoch darf hier zweierlei nicht ausser acht gelassen werden: einmal, dass das Verfassungsgesetz die endgültige Formulierung durch Kompromisse zwischen den Parteien gefunden hat, sodass zur Deutung einzelner Sätze in Verfassungsartikeln ähnliche Bestimmungen und Ausdrücke in anderen Artikeln verglichen oder die fraglichen Sätze im Zusammenhang der Materie des betreffenden Artikels betrachtet werden müssen.

Zweitens ist nicht zu verkennen, dass bei den Beratungen zur Reichsverfassung trotz der "achtungsgebietenden Höhe"[2] der Verhandlungen im Verfassungsausschuss häufig staatsrechtliche Begriffe nicht in dem von der Wissenschaft formulierten Sinne gebraucht wurden, dass Unsicherheiten und Unklarheiten herrschten und zudem subjektive parteipolitische Meinungen und Wünsche hineingemischt wurden.[3]

---

1) unbeschadet der Rechtskontinuität (nur inhaltlich, vgl. Giese, Komm. S. 15) der Identität (vgl. Anschütz, Komm. S 2 ff., a.M. Wittmayer, Weimarer Reichsverfassung, Seite 1 ff. Bes. S. 5.)

2) Anschütz, Komm. S. 28 "Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses zeigen, wie auch der kritisch gestimmte Betrachter wird zugeben müssen, eine durchweg achtunggebietende Höhe, sie zeichnen sich durch Sachlichkeit und Gründlichkeit ..... aus."

3) vgl. Wenzel, Juristische Grundprobleme S 325.

Des weiteren erscheint es für die Würdigung der Verfassungsartikel unerlässlich, die Vergangenheit zuberücksichtigen, also die Entwicklung der rechtlichen Stellung der deutschen Einzelstaaten vor der Umwälzung von 1918 sowohl im Umriss als auch in den symptomatischen Einzelheiten aufzusteigen.

Schliesslich ist es von Wichtigkeit, einige der nach Inkrafttreten der R V 1919 ergangegen Reichsgesetze, die von allgemeiner Bedeutung sind, in den Kreis der Betrachtungen zu ziehen, da die Elastizität der Verfassung es vielfach der zukünftigen Reichsgesetzgebung überlassen hat, eine den einheitlichen Lebensbedürfnissen des deutschen Volkes entsprechende Linien zwischen Reich und Ländern zu gewinnen.[1]

Es zeigt sich hier, dass das Weimarer Werk - wie auch andere Staatsverfassungen - endgültige Klarheit und Gestaltung erst erfährt, durch das Wirken der politischen Kräfte, die sich nach seiner Entstehung betätigen.

1) vgl. Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentl. Rechts XIII. S. 34.

Im Deutschen Reiche besteht zwischen der staatsrechtlichen, verfassungsmässigen Stellung der Länder und der tatsächlichen, politischen Bedeutung der grösseren von ihnen ein Unterschied, der im wesentlichen geschichtlich bedingt ist.[1]

Das seit dem Westfälischen Frieden (1648) im Niedergang begriffene "Heilige Römische Reich Deutscher Nation" hat die deutschen Territorialherren zur Souveränität gelangen lassen. "Mit den rechtlichem Formen, an welchen bis zum Ende des Reiches festgehalten wurde, standen freilich die tatsächlichen Verhältnisse in schroffem Widerspruche. Die Stellung der grösseren Territorien war eine fast völlig souveräne geworden. Vom praktischen Gesichtspunkte aus war das Reich nur noch eine lose Föderation der deutschen Territorien."[2] Als an die Stelle des alten Kaiserreiches 1815 der Deutsche Bund trat, waren es die Fürstender deutschen souveränen Staaten, die einen völkerrechtlichen Vertrag schlossen. Auf dem Wiener Kongresse waren die deutschen Staaten ängstlich darauf bedacht, ihre Souveränität, ihre Unabhängigkeit nach innen und aussen in keiner Weise in Gefahr kommen zu lassen. Dementsprechend stellt die Schlussakte von 1820 an ihre Spitze die Sätze:

Art.I. "der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte. - "

Art.II. "Dieser Verein besteht in seinem Inneren als eine Gemeinschaft selbstständiger unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen, gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten."

Die Bundesakte von 1815 Art.II. bezeichnen geradezu neben der Erhaltung der äusseren und inneren Sicherheit Deutschlands als einzigen Zweck des Bundes die Erhaltung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten.

---

1) Psychologische Momente im Volkscharakter der Deutschen wirken dabei mit; man darf diese nicht über- aber auch nicht unterschätzen.

2) Meyer-Anschütz § 21 I S.73.

Der Deutsche Bund fand also rechtliche Grundlage allein in Verträgen zwischen den Landesherren[1]. Diese waren - ohne dass die Ideen der grossen französischen Revolution zu irgend welchem positiven Einfluss gelangt wären - tatsächlich die Inhaber der gesamten Staatsgewalt, die Verköprerung des Staates ("L'Ètat c'est moi"). Die Bundesgewalt, soweit von einer solchen die Rede sein konnte, wandte sich allein an souveräne Staaten, hatte mit den Untertanen" dieser nichts zu tun. Unter der Wirkung der Revolution von 1848 versuchte die Frankfurter Paulskirchenversammlung vergeblich, aus dem losen völkerrechtlichen Bundesverhältnis ein staatsrechtliches Gemeinwesen auf der Grundlage nicht nur den Staaten, sondern vom allem des Volkes, zu konstituieren. Als 1866 der Deutsche Bund zerfiel, gelang es dem durch die in glänzender geschichtlicher Entwicklung gemachten Gebietserwerbungen zur Grossmacht gewordenen Preussen, die verbliebenen norddeutschen Staaten an sich anzuschliessen und so den "Norddeutschen Bund" zubilden (1866). Die neue Gestaltung Deutschlands wurde zuerst völkerrechtlich im Präliminar-Frieden von Nikolsburg und übereinstimmend damit im Prager Friedensvertrag vom 23. August 1866 Art. IV. wie folgt, festgestellt:

I. Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich erkennt die Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes an und

II. gibt seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates.

III. Ebenso verspricht Seine Majestät das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, welches Seine Majestät der König von Preussen nördlich von der Linie des Main begründen wird, und

IV. erklärt sich damit einverstanden, dass die südlich von dieser

---

1) Etwas abweichend: Triepel "Die Reichsaufsicht" S.41. "Es muss zugegeben werden, dass sich in diesem zweiten Grundgesetze des Bundes unbeschadet der scharfen Betonung der Souveränität" der Fürsten, der "Selbständigkeit" und "Unabhängigkeit" der Staaten, des völkerrechtlichen Charakters des Bundesvereines und der Vertragsnatur der Bundesrechte und Bundespflichten, doch einige Ansätze zu einer etwas kräftigeren Entwicklung der Bundesaufsicht finden lassen. Ja, die Art, wie das Bundesrecht diese Aufsicht schliesslich geregelt hat, lässt sich nur höchstens gezwungen

Linie gelegenen deutschen Staaten in einen Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt und der eine internationale unabhängige Existenz haben wird.[1]

Die positive Schöpfung des Norddeutschen Bundes erfolgte zunächst wieder auf rein völkerrechtlicher Basis durch den Bündnisvertrag vom August 1866, jedoch enthielt dieser auf die Dauer von einem Jahre abgeschlossene Vertrag bereits die Verpflichtung der Contrahenten, die Zwecke des Bündnisses definitiv durch eine Verfassung sicher zu stellen - mithin aus dem völkerrechtlichen Vertragsverhältnis, welches die Souveränität der Staaten unangetastet liess, zu einem staatsrechtlichen Gemeinwesen zu kommen. Die Staaten waren verpflichtet, eine mit dem Reichstage - der aus dem alten Zollparlament als Rumpfparlament hervorging - vereinbarte Verfassung anzunehmen. Diese Verfassung war am 16. April 1867 festgestellt. Am 1. Juli 1867 war der Norddeutsche Bund errichtet.

"Der Bund wurde in das Leben gerufen von Staaten, die vor ihm da waren und sich zu diesem Zwecke vereinigt haben; sie haben ihm eine Verfassung gegeben."[2]

Die gleichzeitig mit den süddeutschen Staaten abgeschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse, sowie der Zollvereins-Vertrag vom 8. Juli 1867 und schliesslich, die durch die politische Entwicklung - auf Grund der Waffenerfolge - ermöglichten Versailler Verträge von 1870 zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten bilden die völkerrechtlichen rein vertragsmässigen Vorläufer der Verfassung von 1871.

Durch die Verfassung vom 16. April 1871 war das Deutsche Reich gegründet, kein loser, völkerrechtlicher Verein

---

mit der noch heute herrschenden Auffassung vereinigen, wonach der Bund nichts anderes als ein "bloss vertragsmässiges Verhältnis" der deutschen Staaten gewesen sei."

1)Laband I § 2 S.13/14.
2)Laband I § 2 S. 32.

mehr, wie es der alte Deutsche Bund von 1815 war, sondern ein Staat[1].

Rechtlich war die Kontinuität mit den Verhältnissen des Deutschen Bundes ~~völlig~~ gelöst, jedoch wurde sie tatsächlich so viel wie möglich erhalten.[2] Die Organe des Reiches wurden entsprechend denen des alten Bundes bezw. wie sie für die Bundesreform angestrebt worden waren - gestaltet.

Diese geschichtliche Verknüpfung mit den alten Bunde in Verbindung mit dem Streben der einzelstaatlichen Regierungen, ihrem Lande den Staatscharakter, insbesondere der Krone die Souveränität zu erhalten, führte zu der von der Staatsrechtswissenschaft als eigenartig bezeichneten aber überaus realpolitischen Schöpfung Bismarks.

Die Rücksicht auf die Vergangenheit der Einzelstaaten, die seit dem Mittelalter de facto - von 1815 bis 1866 bezw. 1870 auch de iure souveräne Staaten waren, hatte zur Konstruktion des Bundesrates als dem höchsten Organe des Reiches geführt.

In ihrer Gesamtheit waren die Einzelstaaten des Kaiserreiches souverän - was Bismarck mit dem Worten ausdrückte: "Die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen."[3] sowie:

"Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck."[4]

Die Gründung des Deutschen Reiches von 1871, besonders das Hervorgehen der Reichsgewalt allein aus dem Einzelstaatsgewalten, die fast ausschliesslich in Mornarchen verfassungsgemäss verkörpert waren, hat der deutschen Staatsrechtswissenschaft zu verschiedenen Theorien und zu einer ausgedehnten Literatur über den "Bundestaat" Veranlassung gegeben. An Bismarck's

1) s. unten (entgegengesetzte Meinung von Seydel)
2) Vergl. Laband § 2 S.21 in Hinsicht auf den Norddeutschen Bund und § 4. 3)41: Rechtskontuinität zwischen dem Norddeutschen Bund und dem Reiche. Sten. Berichte des Reichstages 1871 I S.299.
4) Sten. Bericht des verfassungsberatenden Reichstags (1871) S.388.

politische Aeusserungen anknüpfend und auf der Seydel'schen[1] Theorie,fussend, welche das Kaiserreich als Staatenbund konstruierte, lässt Otto Mayer den Begriff des "Bundesstaates" nur als "politisches Programm" gelten, da sich für einen, "strengen Staatsbegriff" die Begriffe Bund und Staat gegenseitig ausschlössen. Der Begriff des Bundesstaates ist ihm von Haus aus politischer Natur; der Sehnsucht nach Einrichtungen, welche dem deutschen Volke die notwendige Einheit gewähren sollten, verdanke er seine Entstehung. Das was man gewöhnlich vom Staate besorgt sieht, soll hier zum Teil den Einzelstaaten verbleiben, zum Teil an ihre Gesamtheit übertragen werden, sodass beide politisch den Wert von Staaten haben."[2]

Der monarchistische"Bundesstaat" war für O.Mayer - da seiner Meinung nach das Reich sich auf den Vertrag der Souveräne der Einzelstaaten gründete und ein anderer eigener Souverän des Reiches nicht vorhanden war - ein "Monarchenbund".

"Die Addition mehrerer monarchischer Souveräne gibt keinen neuen Souverän, sondern einen Monarchenbund.

Wenn es mithin möglich war, dass das Bismarck'sche Reich juristisch als Bund aufgefasst und sein Staatscharakter bestritten werden konnte, so hat sich die überwiegende Meinung dieser Seydel'schen Theorie nicht ausgeschlossen. Nicht in der Form des Staatenvertrages, sondern in der Form des Oberstaates suchte man meist den politischen Begriff des Bundesstaates hinsichtlich des Deutschen Reiches juristisch zu formulieren.

Die herrschende Meinung, angeführt von Laband und Jellinek[3] ging davon aus, die "Souveränität"[4] zu einem für den

1) Die Toqueville-Waitz'sche Theorie der Teilung der Souveränität und Koordination von Bundesstaatsgewalt und Einzelstaatsgewalt auf welcher Seydel aufbaute, hat neuerlich eine Darstellung bei Triepel a.a.O § 5 gefunden.

2) Otto Mayer "Republikanischer und monarchistischer Bundesstaat" Archiv des öffentlichen Rechtes 18 (1903) S.377 ff.vergl.AnmerkungS.371:
"Nach dem bisher Ausgeführten zähle ich auch zur bayrischen Schule, richtiger gesagt: "ich bin der Meinung, dass Seydel im wesentlichen recht gehabt hat."

3) Wie Laband und Jellinek, so auch Gerber,Rosin,Rehm,Mohl u. G.Meyer,der die Scheidung von souveränen Staaten und nichtsouveränen Staaten angeführt hat (s.Jellinek S.750)

4) über die Begriffe "Souveränität" u."Staatsgewalt" vgl.unten s.

Begriff des Staates nicht notwendigen Merkmal zu erklären und mithin zwischen souveränen Staaten und nichtsouveränen Staaten zu unterscheiden.

"Die Möglichkeit des Bundesstaates hängt innig mit der Lehre zusammen, die die Souveränität für kein wesentliches Merkmal des Staates erklärt und demnach souveräne und nichtsouveräne Staaten unterscheidet. Andernfalls ist das, was man Bundesstaat nennt, entweder ein Staatenbund oder ein Einheitsstaat".[1)]

Hiernach findet der Bundesstaat bei Jellinek folgende Definition:

"Der Bundesstaat ist ein aus einer Mehrheit von Staaten gebildeter souveräner Staat, dessen Staatsgewalt aus seinen zu staatlicher Einheit verbundenen Gliedstaaten hervorgeht."

Laband fasste das Reich nach der Verfassung von 1871 als juristische Person, als Staat zum Unterschiede vom "Sozietäts-Verhältnis" des Staatenbundes auf: wobei s.E. der "Bundesstaat durch die Beteiligung der Einzelstaaten an der Herstellung des Gesamtwillens begrifflich bestimmt wurde und des weiteren, da der Bundesstaat eine spezies des zusammengesetzten Staates sei, die Einzelstaaten der Oberstaatsgewalt, der Reichsgewalt, unterworfen seien.

"Das direkte unmittelbare Objekt der als Reichsgewalt bezeichneten Herrschaftsrechte sind die Staaten; dieselben als Einheiten, als juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind die Mitglieder, die Untertanen des Reiches .....Das Wesen des Reiches besteht in einer Mediatisierung der Staaten, nicht in ihrer Unterdrückung oder Auflösung; der Gliedstaat ist nach unten Herr, nach oben Untertan."[2)]

1) Jellinek S.749.
2) Laband I § 7 Seite 55.

Aus diesem Bundesstaatsbegriff heraus lässt sich die rechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten, wie sie nach der Verfassung von 1871 ihnen von der Wissenschaft zumeist zugewiesen wurde, am besten mit den Worten Jellineks charakterisieren:

"Der Gliedstaat hat nur, insofern er der Bundesstaatsgewalt nicht unterworfen ist, Staatscharakter, verliert ihn aber, wie von allen Seiten, die den Bundesstaatsbegriff anerkennen, zugegeben wird, soweit er der Bundesstaatsgewalt unterworfen ist."

Es war im allgemeinen nur die Theorie der bayrischen Schule, welche die deutschen Einzelstaaten nach der Reichsverfassung von 1871 als souveräne Staaten ansah. Die herrschende Meinung erkkärte sie als Staaten ohne Souveränität. Im einzelnen bestehen hier zahlreiche Differnzierungen, innerhalb deren bei von der oben zitierten Auffassung Labands und Jellineks diejenige von Hänel, Gierke, Bornhak wohl am weitesten abweichen. Die von Hänel begründete Theorie schreibt die Souveränität weder dem Reiche noch den Gliedstaaten, sondern Reich und Gliedstaaten gemeinsam zu und sieht überhaupt den Begriff des Staates nur im organischen Miteinander beider.

"Nicht der Einzelstaat, nicht die Gesamtheit sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinswesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider."[1)]

Laband hat darauf hingewiesen, dass bei dieser Auffassung die im "Bundesstaat" einen Gesamtorganismus erblickt, in welchem bestimmte Funktionen den Einzelstaaten zugewiesen sind" der "begriffliche Unterschied zwischen dem Bundesstaat und dem dezentralisierten Einheitsstaat verloren," geht und die Einzelstaaten als Einrichtungen des Bundesstaates, als Teile seiner Organisation" - auf gleicher Stufe mit Gemeinden, Kreisen und anderen Selbstverwaltungskörpern" erscheinen.

1) Hänel zitiert bei Laband § 8 Seite 77

Während Laband das Reich von 1871 als eine von sämtlichen Gliedstaaten, auch von der Summe derselben verschiedene Einheit erkannt hat, war das Reich nach der Fortbildung der Hänel'schen Meinung durch Gierke[1] - " die Mehrheit der vorhandenen Staatspersonen in ihrer organischen Verbundenheit." ("Gesamtpersönlichkeit").

Anschliessend an Gierke hat Preuss[2] den Begriff der "Gebietskörperschaften" für Gemeinden, Einzelstaaten und Reich eingeführt, wobei der Begriff der Souveränität als der "schrankenlosen Gewalt des absoluten Staates", der obrigkeitlichen Souveränität" überhaupt abgelehnt wird. Vergl. Kritik der Preuss'schen Theorie bei Laband:[3] "Wenn er aber auch den Begriff der Souveränität als einer obersten, keiner anderen Rechtsmacht untergeordneten Gewalt verwirft, so widerlegt er sich selbst, indem er seine "Gebietskörperschaften" einander eingliedert und schliesslich ebenfalls bei einer Gebietskörperschaft anlangt, welche keiner anderen mehr eingegliedert ist, sondern die oberste, höchste, die ihr eingegliederten beherrschende, ist."

Wie schwierig die rechtliche Konstruktion des Verhältnisses zwischen Reich und Einzelstaaten nach der Reichsverfassung von 1871 auch immer war, so lässt sich nicht verkennen, dass die Verfassung den Schwerpunkt der staatlichen Tätigkeit bei den Einzelstaaten belassen hatte - im besonderen durch die rechtliche Stellung des Bundesrates.

"Die Genialität des Bismarck'schen Werkes beruht darauf, dass er die vorhandenen Elemente, die dynastisch regierten Einzelstaaten, in eine Form der Verbindung zu bringen verstand, der bei dem Widerstreben der sonderstaatlichen Interessen und Neigungen die einzig mögliche und erreichbare war. Dass dabei dem grössten Bundesstaate die führende Rolle zufiel, war in der Natur der Verhältnisse gegeben."[4]

---

1) Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd.7 S. 1168.
2) Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften.
3) Laband § 8 Seite 69 Anmerkung 2.
4) vgl. "Preussen in dem Entwurf der künftigen Reichsverfassung". v.Staatsminister Dr.Friedberg in D.Juristen-Ztg.1919 S.192.

In der Tat lag ursprünglich der Schwerpunkt des Reiches[1] nach der Bismarck'schen Verfassung weder beim Reiche noch bei den Einzelstaaten, sondern bei Preussen, welches, mehr als vier Siebentel des Reiches an Fläche wie Einwohnerzahl umfassend, in einer ruhmvollen Entwicklung zu einer europäischen Grossmacht geworden war. Die Reichsverwaltung war zu einem grossen Teile preussische Verwaltung, was besonders in Zeiten, die schnelle Entschlüsse forderten, in die Erscheinung trat.[2] Die Verknüpfung Preussens mit dem Reiche setzte allerdings machtvolle Persönlichkeiten als Reichskanzler und ergebene Anhänglichkeit der ausserpreussischen Bundesstaaten voraus; sonst konnten mögliche und auch schon von Bismarck als tatsächlich vorhanden beklagte konstruktive Reibungen zu Gefährdungen führen. Einen tragenden Pfeiler des Bismarckschen Verfassungswerkes stürzte bereits das Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918 (R.G.Bl. 1918, S. 1273) indem es die "Reichsregierung" dem "Reichstag" unterordnete und damit die Hegemonie Preussens beseitigte.

1) Eine eigentliche Reichsregierung gab es nicht.
2) so namentlich in den Jahren des Weltkrieges.

II.

a)

Auf eine grundsätzliche Aenderung der staatsrechtlichen Stellung der Länder im Reich nach der Reichsverfassung von 1919 scheint bereits Artikel I der Weimarer Verfassung hinzudeuten:

"Das Deutsche Reich ist eine Republik.
Die Staatsgewalt geht vom Volke aus."

An die Stelle der"verbündeten Regierungen" der R V 1871 ist das einheitliche deutsche Volk getreten, nicht mehr liegt die "Souveränität" des Reiches bei der Gesamtheit der deutschen Einzelstaaten; das deutsche Reich ist allein der Souverän und das Reich ist das unter der von ihm selbst gegebenen Verfassung rechtlich geeinte deutsche Volk."[1]

"Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu festigen, ... hat sich diese Verfassung gegeben" sagt die Präambel, deren Sinn Anschütz[2] dahin kurz zusammenfasst: "Das Reich, das sind wir."

Nach der Präambel der Reichsverfassung von 1871 schlossen die deutschen Fürsten einen Bund zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Hier war das Volk noch Objekt; in der Präambel der R V 1919 erscheint es als Subjekt.[3]

Der Gedanke der Volksherrschaft, welcher der Präambel zugrunde liegt, wird als imperativische Rechtsnorm mit dem zweiten Satz von Art.I. ausgesprochen:

"Die Staatsgewalt geht vom Volke aus."

---

1) Anschütz, Kommentar Seite 30.
2) " " " 33.
3) vgl. Liermann "Das Deutsche Volk" 1927 S.170.

Die Begriffe der "Souveränität" und der "Staatsgewalt" gehören zu den umstrittendsten Gebieten der Staatstheorie. Ein kurzer Hinweis auf die in der modernen staatswissenschaftlichen Literatur häufig anerkannten Ausführungen Jellineks, die "in dem verwirrenden Musterteppich politisch und philosophisch gefärbter Staatsanschauungen die klaren Fäden der modernen speziell-juristischen Staatslehre" bilden[1] dürfte daher angemessen sein.

Nach Jellinek[2] ist Staatsgewalt die "ursprüngliche nicht weiter ableitbare Herrschergewalt, Herrschergewalt aus eigener Macht und daher zu eigenem Recht." Sie bildet zusammen mit den beiden weiteren Elementen Staatsvolk und Staatsgebiet den Begriff des Staates. "Souveränität" wird als eine nicht begriffsnotwendige Eigenschaft der Staatsgewalt definiert, kraft deren sie die ausschliessliche Fähigkeit rechtlicher Selbstbestimmung hat.

In den Verhandlungen des Verfassungsausschusses wurden die Begriffe "Souveränität" und "Staatsgewalt" häufig synomin gebraucht, und zwar in dem Sinne der Souveränität und der Gewalt im Staate, während die Wissenschaft nach der Theorie Jellineks nur Staatsgewalt und Souveränität des Staates kennt.[3]

Galt früher[4] - seit Bodin - die Souveränität als Charakteristikum des Staates, so wurde sie später - in den Bundesstaatstheorien - als nicht wesentlich für den Begriff des

---

1) Otto Meissner im Archiv d.ö.R. Bd.39, S.113.
2) Jellinek S.413 ff.
3) Man sprach häufig auch vom "Träger der Staatsgewalt" vgl.: hiezu Kulisch, Archiv d.öffentl.Rechtes 1901 Bd.16 S.153: "Ist der Staat selbst Subjekt seiner Herrschaft, so ist der ganze Begriff vom "Träger der Staatsgewalt" unnütz; dann entweder versteht man unter dem"Träger" ein Staatsorgan, dann ist die Bezeichnung"Träger" überflüssig - oder man versteht unter dem Träger der Staatsgewalt eine vom Staate verschiedene Person, dann ist dieser Begriff, weil mit der rechtlichen Natur des Staates unvereinbar, unhaltbar. Auf keinen Fall können wir ihn brauchen. Ihn zum alten Eisen geworfen zu haben, ist das bleibende Verdienst von Laband und Jellinek."
4) Vgl. Meyer-Anschütz S.5.

Staates dargestellt. An die Stelle der "Souveränität" ist in der herrschenden Meinung die "ursprüngliche Herrschergewalt" als Kriterium des "Staates" getreten.[1]

Die"ursprüngliche Herrschergewalt " , die "Staatsgewalt"[2] äussert sich durch den das Gemeinwesen leitenden und seine Zwecke versorgenden Willen. Insofern erläutert Anschütz den Abs.2. des Art.I., - den Fundamentalsatz aller Demokratie" folgendermassen: "Das Volk ist die letzte Quelle aller Staatsgewalt in Deutschland, alle Staatsgewalt ist letzten Endes Volkswille."

Wenndieser Reichswille nach dem oben angeführten Verfassungssatze vom Volke ausgeht, so bedeutet dies zunächst - die Verankerung des demokratischen Prinzips in der Verfassung. Entsprechend der Jellinekschen Terminologie würde der Satz dahin zu formulieren sein, dass das deutsche Volk das einzige Primär-Organ des Reiches sein solle.

Die Entstehungsgeschichte des Satzes in den Verfassungsverhandlungen lässt erkennen, dass zunächst das "Volk" in Gegensatz gestellt werden sollte zur "Obrigkeit". Die Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung zeigen aber auch, dass die fragliche These der verschiedensten Auslegung fähig ist.[3] Die ursprüngliche Formulierung im ersten Verfassungsentwurf: "Alle Staatsgewalt liegt beim "deutschen Volke" muss gedeutet werden auf die Bildung des Reichswillens allein vom deutschen Volke, ohne dass den Einzelstaaten ein Anteil an dessen Zustandekommen zugebilligt würde. Dieser Sinn läge in der Richtung des Preuss'schen Entwurfes, der bewusst den Staatscharakter der Gliedstaaten ablehnte. Hingegen war der Staatenausschuss

1) vgl. Wenzel "Ursprüngliche Herrschergewalt und der Staatsbegriff" Festgabe für Bergbohm.
2) Als wesentliches Merkmal der Staatsgewalt hat zuerst v.Gerber, das Herrschen hingestellt. s.Gerber, Grundzüge S.3 "Die Willensmacht des Staats ist die Macht zu herrschen, sie heisst Staatsgewalt . Jellinek S 415: Herrschen heisst unbedingt befehlen und Erfüllungszwang üben können. " S 416: "Herrschen ist das Kriterium das die Staatsgewalt von allen Anderen Gewalten unterscheidet"S 419 "Alles Staatsrecht ist Lehre von der Staatsgewalt ihren Organen, ihren Funktionen, ihren Grenzen, ihren Rechten, ihren Pflichten.
3) Prot.Verfassungs-Ausschuss S.29.

der Meinung, dass nicht die ganze Staatsgewalt beim deutschen Volke liege. Nach den Ausführungen des bayrischen Gesandten im Verfassungsausschuss ist bei der Aenderung der ursprünglichen Fassung im Staatenausschuss " der Gedanke massgebend gewesen, dass lediglich festzulegen sei, dass die Souveränität nicht mehr bei den Fürsten, sondern beim Volke ruhe." Vgl. auch Abg.Dr.Quark:

Es soll hier nicht das Volk zum deutschen Volk, sondern das Volk zur Obrigkeit in Gegensatz gestellt werden, sodass die Frage der Reichs- oder Landessouveränität offenbleibt." - Auf eine Anfrage, ob die Landesgewalt aus der Reichsgewalt hergeleitet werden solle, erwiderte Reichsminister Dr. Preuss ausweichend, dass das Reich einzig und allein souverän sei und "ich beantwortete die Frage theoretisch dorthin, dass nach meiner Auffassung, die von der Reichsregierung geteilt wird, das deutsche Volk in seiner Gesamtheit Träger der Reichssouveränität ist-. In der Praxis halte ich es nicht für zweckmässig, eine solche Prinzipienfrage auf die Spitze zu treiben.)

Sogar ein Bekenntnis zum Föderalismus ist aus dem Axiom "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" hergeleitet werden (s.Dr. von Delbrück "Eine Verfassung kann niemals auf Theorien aufgebaut werden, siemmuss notwendig an gegebene Verhältnisse anknüpfen. Die frühere Reichsregierung hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass das Reich letzten Endes auf Verträgen beruhe und dass die Bundesstaaten einen Teile ihre Souveränität auf das Reich übertragen haben; die Reservatrechte sind Vertragsrechte. Geht man hiervon aus, so kann der Satz nur so verstanden werden, dass er ein Bekenntnis zum Föderalismus enthält." - Dementsprechend hatte der Vorsitzende des Verfassungsausschuss die Meinung, die wohl als Kompromiss gelten sollte, formuliert: " Die Souveränität des Reiches liegt beim Volk im Reiche, aber auch in den Gliedstaaten für den Rest der Souveränität, der ihnen in ihrem Wirkungskreis zusteht und verbleibt." - eine Ansicht, die nur aus der Waitz'schen Formulierung des Bundesstaatsbegriffes (Teilung der Souveränität) begreifbar ist.

In den Entwürfen zur Reichsverfassung, die dem Verfassungsausschuss zur Beratung vorlagen, stand der Satz von der vom Volke ausgehenden Staatsgewalt an anderer Stelle. Im dritten Entwurf, dem Entwurf der Reichsregierung, war er in einem Artikel zusammengefasst mit dem Inhalt des jetzigen Artikel 5 (Ausübung der Staatsgewalt).[1] Die Entfernung der Worte "alle" und "deutschen" aus der Fassung des 1. Entwurfs: "Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke" stellt sich also als ein Kompromiss dar. Eine vollkommene dogmatische Klarheit konnte, wie bei den Verhandlungen ausdrücklich zugegeben warde, nicht erreicht werden.[2]

---

1) Art.5: "Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reiches auf Grund d.Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt."

2) vgl. Poetzsch Komm. S 41.

Bemerkenswert erscheinen hierzu folgende Ausführungen von Poetzsch[1]: "Durch die von der Redaktionskommission des Verfassungsausschusses vorgenommen und nicht beanstandete Heranziehung des Satzes: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus," an den Satz:"Das Deutsche Reich ist eine Republik" kann nun Staatsgewalt in Artikel I kaum etwas anderes bedeuten als Staatsgewalt des Reiches. Da aber der Begriff "Staatsgewalt" in Artikel 5 und in Artikel 1 offenbar den selben Inhalt hat, liegt schliesslich doch die Auslegung nahe, dass auch die in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübte Staatsrecht letzten Endes nichts anderes als Staatsgewalt des Reiches ist."

Hiergegen ist Anschütz der Meinung, dass indem Entw.3 die Worte "alle" und"deutschen" wie angegeben strich, wollte er ausdrücken, dass nicht alle, sondern nur die vom Reiche ausgeübte Staatsgewalt vom deutschen, d.h. dem gesamten deutschen Volke, die Landesstaatsgewalt dagegen von dem betr. Landesvolke..... ausgehe, die Landesstaatsgewalt also vom Reiche nicht übertragen oder abgeleitet, sondern lediglich anerkannt sei. Damit war das geschichtlich gewordene eigene Recht der Landesstaatsgewalt[2], gewahrt[3].

Wenn also hiernach aus dem Wortlaut des Artikels 1 keine unmittelbaren, sicheren Schlüsse auf die rechtliche Stellung der Länder gezogen werden können, so bleibt weiter zu untersuchen, inswieweit etwa der Inhalt der Verfassungsbestimmung - nämlich der in ihr verankerte demokratische Gedanke, der Aufbau des Reiches auf dem Volke - die Stellung der Länder mittelbar beeinflusst hat.

---

1) vgl. Poetzsch Komm.S.41.
2) Doch ist "Landesstaatsgewalt" hier nicht gleich "Souveränität" zu setzen. vgl. Anschütz Komm. S.39: "Dass von irgendwelcher Souveränität der Länder heute noch viel weniger die Rede sein kann als früher (nach der R V 1871) ist selbstverständlich und in der Wissenschaft unbestritten."
3) a.M.Wittmayer,Weimarer Reichsverfassung S.161.

Das Deutsche Volk ist nach Artikel 1 Quelle der Staatsgewalt. Es kann als primäres Organ soweit unmittelbare Willensäusserungen vornehmen, als sie ihm durch die Verfassung besonders vorbehalten sind. Der regelmässige Fall dieses Vorbehaltes bezieht sich auf die Bestellung der sekundären Organe durch Wahl"[1] .

Sekundäre, unmittelbar auf die Verfassung beruhende Organe sind nach der deutschen Reichsverfassung von 1919 der Reichstag und der Reichspräsident. Beide werden direkt vom einheitlichen deutschen Volke gewählt.

---

b)

Das auf Grund des Art. 22 RV 1919 erlassene Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 (Reichsgesetzblatt S.627) berücksichtigt für die Einteilung der Wahlkreise, die sowohl für Reichstags- als auch Reichspräsidenten-Wahl gelten, die Grenzen der Länder nicht, im Gegensatz zu den alten Reichstagswahlkreisen, bei deren Abgrenzung ausdrücklich Rücksicht darauf genommen worden war, dass sie nie das Gebiet mehrerer Länder einschlössen (so auch in der Schweiz)[2] .

Art.20 sagt: "Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes. "Giese[3] kommentiert hiezu wie folgt:[4] "Der Reichstag repräsentiert das einheitliche ungeteilte Landes-

1) Jellinek S.553.
2) vgl.Komm. Anschütz S.114,2
3) Giese Seite 107
4) Aehnlich Poetzsch Komm. S.73.

Reichsvolk, die aktive Reichsbürgerschaft, nicht die Landesvölker oder Landesvertretungen (Landtage) oder Landesregierungen ....."

Die ursprüngliche Fassung des Artikels 20 lautete: "Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des einheitlichen deutschen Volkes, wozu Preuss[1] folgende Erklärung gab:

"Der Reichstag ist die Vertretung des einheitlichen deutschen Reichsvolkes im Gegensatz zu den Völkern der Einzelstaaten. Dem entspricht es auch, wenn im provisorischen Wahlgesetz für die Nationalversammlung keine Rücksicht auf die Einzelstaatsgrenzen bei der Einteilung der Wahlbezirke genommen ist."

Da das Volk die Quelle der gesamten Staatsgewalt des Reiches sein soll, muss die Verfassung folgerichtig seinem Repräsentativ-Organ bei der Organisation der Reichsgewalt - so weit das Volk nicht selbst Funktionen ausüben kann - die höchste Stelle anweisen.

Giese[2] führt hiezu aus:

"Reichstag heisst im neueren deutschen Gesamtstaatswesen - schon 1848/49/50 geplant, aber erst 1867/71 verwirklicht - die vom deutschen Volk gewählte und das deutsche Volk repräsentierende parlamentarische Versammlung. Auch die Verfassung der Reichsrepublik hält am alten Namen Reichstag wie an der Bildungsweise (dem Wahlrecht mit einigen Neuerungen) der Organisation und der Geschäftsführung des Reichstags des Kaiserreichs fest. Dagegen unterscheidet sich der heutige Reichstag vom bisherigen Reichstage fundamental in seiner staatsrechtlichen Stellung und seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit. Der bisherige Reichstag war lediglich dazu berufen den Reichssouverän (die Verbündeten Regierungen), deren Repräsentant der Bundestaat war) bei der Ausübung der Reichsgewalt konstitutionell, d.h. gemäss der Reichsverfassung, zu beschränken. .....". "Ganz anders steht staatsrechtlich der heutige

1) Prot. V.-A. S.241.
2) Giese Komm. S 104. ff.

Reichstag da. Er ist selbst der Repräsendant des Trägers der Reichssouverämität , des Reichsvolkes. Für ihn, gegen die übrigen, obersten Reichsorgane, spricht die Vermutung der Zuständigkeit, wenn gleich seine wichtigsten Befugnisse verfassungsmässig festgelegt sind."

Die Vorzugsstellung des Reichstages gegenüber anderen Reichsorganen äussert sich hinsichtlich der Staatsfunktionen zunächst darin, dass er der ordentliche gesetzgebende Faktor ist. Wie weit andere Organe, insbesondere das Repräsentativ-Organ der Länder, der Reichsrat, an der Gesetzgebung an der Verwaltung - beteiligt sind, ist später zu erörtern. An dieser Stelle soll nur darauf hingewiesen werden, dass der Reichstag nur aus den Abgeordneten des Volkes besteht; er verkörpert das Einkammersystem. Es besteht keine dualistisch gestaltete Legislatur, derart, dass neben das Repräsentativ-Organ das Volkes ein solches der Einzelstaaten tritt, (Senat, Ständerat) die dadurch ebenso wie das Gesamtvolk "als primäres Organ integrierenden Bestandteil in dem Bau des Gesamtstaates sind."[1] In der Frankfurter Verfassung vom 1849 war vorgesehen, dass der Reichstag aus zwei Häusern, dem Staatenhause und dem Volkshause bestehen sollte. In Anlehnung hieran wollte auch der Preussische Verfassungswntwurf das Zweikammer-System einführen mit einem parlamentarischen Staatenhause neben dem Volkshause.

Auch hinsichtlich der Verwaltung steht der Reichstag an höchster Stelle, was sich besonders darin ausspricht, dass die Reichsregierung des Vertragens, des Reichstages unterstellt ist. Infolge dieser Festlegung des Parlamentarismus in der Verfassung hat man die Reichsregierung als Vertrauens- und Arbeitsausschuss des Reichstages bezeichnet. Die parlamentarische Unterordnung der Reichsregierung unter den Reichstag wird vollendet durch die Ministerverantwortlichkeit und das dem Reichstage

1) Jellinek S.573.

beigelegte Recht der Ministeranklage (Art. 59).

Obwohl die R.V. 1919 den Reichstag also durchaus an die Spitze der Reichsorganisation stellte, ihm die Legislative überweist und die Exekutive ihm unterordnet, so hatx die Staatspraxis seit Inkrafttreten der R V 1919 Zweifel an der Abgrenzung der Befugnisse zwischen Reichstag und Reichsregierung aufkommen lassen.[1] Für das Thema der vorliegenden Untersuchungen kann auf diese Frage nicht weiter eingegangen werden, es dürfte der Hinweis genügen, dass nach den Feststellungen von Poetzsch,[1] die Entwicklung in den ersten Jahren unter der Weimarer Verfassung der Machtstellung des Reichstages nicht günstig gewesen sei. Mehr noch als auf das Verhältnis des Reichstages zur Reichsregierung bezieht sich diese Beobachtung auf ~~die Tätigkeit des~~ sein Verhältnis zum Reichsrate. ~~(vgl. unten S. .)~~

Formell wird allerdings in der R V 1919 die Verwaltung dem Staatshaupte der Republik, dem Reichspräsidenten, untergeordnet. Das Thema lässt an dieser Stelle, abgesehen davon, dass die Rechte und Funktionen des Staatshauptes auf den Willen des Gesamtvolkes zurückzuführen sind, zunächst nur Raum für einen Hinweis auf mögliche, die Bedeutung der Einzelstaaten tangierende Unterschiede bei der Wahl plebiszitärer Präsidenten. Während im Deutschen Reiche die Gliederung in Länder für die Präsidentenwahl völlig ausser Acht gelassen wird, finden z.B. in den Vereinigten Staaten von Nordamerika die Einzelstaaten bei der Präsidentenwahl - die ebenfalls eine Volkswahl darstellt, allerdings eine indirekte - nach dem sog. Elektorensystem insofern Berücksichtigung, als zunächst die Einwohner der Einzelstaaten Wahlmänner wählen, die aber ihrerseits auf einen bebestimmten Präsidentschafts-Kandidaten gewählt werden und sodann die eigentliche Wahl des Präsidenten vornehmen.

---

1) vgl. Poetzsch, Jahrbuch XIII. S 129 ff.

Soweit die Funktionen des Reichspräsidenten die Stellung der Länder berühren, wird später darauf zurückzukommen sein. (vgl. Verordnungsrecht des Reichspräsidenten unter ~~A.IV~~ e)

d)

Auch eine unmittelbare Ausübung der Staatsfunktion der Gesetzgebung durch das deutsche Gesamtvolk sieht die R.V. 1919 vor: Der Artikel 73 verankert das Institut des Referendums in der Verfassung.

Das Referandum (die Volksabstimmung über Gesetze) ist dasjenige Element der unmittelbaren Demokratie, welches mit der modernen demokratischen Republik verbunden werden kann. Seine Einrichtung beruht im wesentlichen auf der Idee, dass in einem Staatswesen, dessen "Staatsgewalt vom Volke ausgeht" die Gesetze auch vom"Rechtsgefühl" des Volkes" getragen werden müssen. Das Volk in seinem Ganzen soll als höchste Instanz bei Gegensätzen zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Organen entscheiden. Infolge der notwendigen Ergänzung des Volksentscheidens durch das Volksbegehren, die "referendarische Gesetzes-Initiative" vermag das Volk jederzeit in den Gang der Gesetzesgebung einzugreifen. Auch hier handelt es sich natürlich wieder um das einheitliche Gesamtvolk des deutschen Reiches, welches direkt, ohne das Medium der Einzelstaaten, die Reichsgewalt ausübt.[1] Materiell auf die verschiedenen Fälle einzugehen, in denen das Volk die Entscheidung treffen kann, sei es auf eigene Initiative oder auf Veranlassung seiner Organe, des Reichspräsidenten (wie in den meisten Fällen) oder des Reichstages oder auch der Ländervertretung des Reichsrates, würde hier zu weit führen; einiges hierüber muss anlässlich der Erörterungen über

1) vgl. Anschütz Kom. S 223 Abs.3

den Reichsrat später gesagt werden.

Eine Aufführung der in der Verfassung vorgesehenen Fälle, in denen das Reichsvolk sich unter Umgehung der Gliederung des Reichs in Länder betätigt, würde nicht vollständig sein, wollte sie nicht das neuartige Institut des Reichswirtschaftsrates erwähnen.[1] Es seien hierzu im Verfassungs- Ausschuss gemachte Ausführungen wiedergegeben:

Obgleich es sich hier um eine volkwirtschaftliche Organisation handelt, die nicht ohne weiteres mit den Funktionen des Staates in Verbindung stehen brauchte, kommt doch dieser Körperschaft infolge der ihr verfassungsmässig zugesicherten Rechte in der Gesetzgebung staatsrechtliche Bedeutung zu - abgesehen von der politischen Bedeutung, die der Reichswirtschaffsrat als Spitze der rechtlichen Realisierung der aus der Revolution 1919 in Anlehnung an bolschewistische Ideen entstandenen Rätebewegung hat. Als derjenige Grundgedanke der Rätebewegung, welcher mit der Demokratie vereinbart werden kann, kann der Gedanke hingestellt werden," dass die gesellschaftlichen Kräfte selbst unmittelbar zur Geltung kommen sollen, nicht nur durch die Staatsgesetze und Staatsverwaltung hindurch." In seiner letzten Konsequenz müsste also der Rätegedanke auf die Ueberwindung des Staates durch die Gesellschaft hinwirken.

In diesem Falle stellt die Räteverfassung, wie sie der Artikel 165 RV 1919 begründet, eine besondere Gesellschaftsverfassung dar. Diese Gesellschaftsverfassung soll sich auf 2 Arten von Organen aufbauen, den Arbeiterräten und den Wirtschaftsräten, die zu Bezirkswirtschaftsräten zusammentreten. Aus dem Reichsarbeiterrat und einer entsprechenden Unternehmer-Organisation soll der Reichswirtschaftsrat gebildet werden in dem alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung vertreten sein sollen. Bis zur Vollendung der Unterorganisationen besteht zufolge Reichsgesetze vom 30. Juni 1920 (RGB.1327) der "Vorläufige Reichswirtschaftsrat"

Gegen diese Auffassung, im Artikel 165 eine besondere Wirtschafts- oder Gesellschafts-Verfassung neben der Staatsverfassung erblicken zu wollen, wendet sich Anschütz: (Komm.S.421) Diese Auffassung ist irreführend. Sie beruht auf einen dualistischen Nebeneinanderstellung von Staat und Gesellschaft, die

---

1) Die folgenden Ausführungen sind dem Referate des Abg.Dr.Sinzheimer im Verfassungs-Ausschuss entnommen; Prot.V.A.Seite 393 ff.

überhaupt, und in dieser Form, abgelehnt werden muss."

Für die vorliegenden Untersuchungen ist von Wichtigkeit, dass der Artikel 165 ausdrücklich von nach Wirtschafts-gebieten gegliedetten Bezirksarbeiterräten" spricht, woraus ohne weiteres auch für die Bezirkswirtschaftsräte die Gliederung nach "Wirtschaftsgebieten" zu schliessen ist. Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses soll" der Ausdruck Wirtschaftsgebiet es ausschliessen, dass man vor politischen Grenzen haltmache" - also auch hier eine bewusste Ausserachtlassung gliedstaatlicher Organisation des Reiches. Wie weit die mit Artikel 165 eingeführte Gesellschaftsverfassung von Bedeutung für die staatsrechtliche Organisation des Reiches und damit für die Stellung der Länder in Zukunft zu werden vermag, lässt sich z.Zt. nicht übersehen.

---

f)

Ist im Vorstehenden von der Ausübung staatlicher Funktionen durch das deutsche Volk als der Quelle der Reichsgewalt die Rede gewesen, waren es mithin politische Rechte des Volkes, die über den Bestand der Länder hinwegsahen, so begründet die Verfassung des weiteren Rechte der einzelnen Staatsbürger, teils politischer, teils negativ-bürgerlicher Art, welche über die Einzelstaatliche Gliederung hinausgehen.

Was diesbezüglich im Rahmen dieser Abhandlung in Betracht kommt, ist das Verhältnis zwischen Reichs- und Landesangehörigkeit, das im wesentlichen entschieden wird durch den 2. Absatz des Artikel 110 in Verbindung mit Artiekel 17. Nach Artikel 110 hat "jeder Deutsche in jedem Lande des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst". Auch die alte Reichsverfassung von 1871 kannte eine Gleich-

berechtigung aller Reichsangehöriger in den Einzelstaaten; es war dies das sog. "gemeinsame Indigenat" des Art. 3 RV. 1871.

Art. 3.R.V. 1871 begann: "Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln ist."

Laband [1] erläuterte den Gesamtinhalt des Art.3 dahin, dass er lediglich den negativen Satz enthalte; Kein Deutscher darf in rechtlicher Beziehung ungünstigeren Regeln unterworfen werden als der Angehörige des eigenen Staates," und dass seine praktische Bedeutung sich in folgenden zwei Rechtssätzen zusammenfassen liesse:

1.) "Alle in den Deutschen Staaten bestehenden Rechtsregeln wonach Fremde ungünstiger als die eigenen Staatsangehörigen zu behandeln sind, werden in Anschauung der Angehörigen der übrigen Bundesstaaten aufgehoben,
2.) Kein deutscher Staat darf künftig im Wege der Gesetzgebung oder Verwaltung Anordnungen treffen, durch welche rechtliche Ungleichheiten zwischen den eigenen Angehörigen und den Angehörigen der übrigen deutschen Staaten begründet werden."

Die Zitate lassen erkennen, dass die Verfassung von 1871 eine Gleichstellung der Reichsangehörigen nur auf dem Gebiete der positiv-bürgerlichen Rechte gewährleistet, hingegen die Einzelstaatsgewalt bezüglich der Gewährung von politischen Rechten in Hinsicht auf die einzelstaatlichen Organisationen unangetastet liess - (soweit nicht diese Rechte durch Erwerb der Staatsgehörigkeit eines Einzelstaates, die einem Angehörigen eines anderen deutschen Staates nicht verweigert werden durfte, mit erworben wurden.)

Demgegenüber begründet der Artikel 17 und 110 der RV 1919 ausdrücklich auch die gleichen politischen Rechte aller Reichsangehörigen in allen Ländern, indem das Stimmrecht und Aemterbekleidungsrecht zu den Landtagen sowie zu den Gemeindevertretungen "allen reichsdeutschen Männern und Frauen also nicht nur den

1) Laband I § 20 S.168/169.

Landesangehörigen, zusteht. Giese[1] kommentiert hiezu: "Damit ist der Unterschied zwischen den einzelnen Landesangehörigen praktisch beseitigt."[2] Vgl. auch Poetzsch: „Eine Staatsangehörigkeit im eigentlichen Rechtssinne gibt es für die Länder nicht mehr." Einstweilen ist noch das Reichsstaatsangehörigkeits-Gesetz vom 22.Juli 1913 RGB. S.583 in Giltigkeit.[3]

Im Zusammenhang hiemit ist auf dem Gebiete der subjektiven öffentlichen Rechte von Bedeutung das Grundrecht der Freizügigkeit, der "rechtlich gesicherten freien Wahl des Aufenthaltsortes". Das Recht der Freizügigkeit innerhalb des Reichsgebietes gewährleistete bereits das vom Kaiserreich übernommene Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 1. November 1867 (RGB.S.55). Die Bestimmungen des § 1 des genannten Gesetzes sindin ihren Grundzügen in die Grundrechte der Weimarer Verfassung übergegangen. Das Recht der Freizügigkeit schliesst nach Art.111 der RV 1919 das Recht eines jeden Deutschen ein, "sich am beliebigen Orte des Reiches aufzuhaltenund niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungszweig zu betreiben." Der Artikel fügt hinzu, dass Einschränkungen eines Reichsgesetzes bedürfen (was an dieser Stelle selbstverständlich ist), da die Freizügigkeit zur ausschliesslichen Reichskompetenz gehört. Es ist also für alle Massnahmen, welcher die Länder auf diesem Gebite, z.B. aus Gründen der Wohnungsnot oder des Ernährungsmangels für Gemeinden bezw. Gemeindeverbände treffen wollen, der Weg der formellen Reichsgesetzgebung notwendig. Auf diese Weise sind die Länder jedoch tatsächlich autorisiert - sofern ein diesbezügliches Reichsgesetz zustandekommt, - die prinzipielle Freizügigkeit wesentlich zu beschränken.

So hat eine Bundesratsverordnung vom 13.4. 1918 den Landeszentralbehörden das Recht zur Beschränkung des Fremdenverkehrs gegeben; auf Grund einer Bundesratsverordnung vom 23.September 1918 RGBl.S.1143 konnten Landeszentralbehörden die Gemeinden zu Massnahmen gegen den Wohnungsmangel ermächtigen. Diese Verordnung gilt zur Zeit in der Verfassung des Gesetzes vom 26. Juli 1929 (R.G.Bl. S.751) als "Wohnungsmangelsgesetz". (Anschütz,Komm.S.315.) Den einschneidensten Eingriff in das Grundgesetz der Freizügigkeit schuf die Anordnung betr. der Zuzug von ortsfremden Personen vom

1) Giese,Komm,S.304.
2) Poetzsch, Komm.f.
3) Anschütz,Komm.S314 weist darauf hin, dass Art.110,Abs.2 nur Anwendung auf Verhältnisse d.öffentl.Rechts findet, nicht auf solche d.

23. Juli 1919 RGBl. S.1354. Hiernach können die Landeszentralbehörden mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers und des Reichswirtschaftsministers Bestimmungen erlassen, durch die der Aufenthalt, die Beherbergung und der Zuzug ortsfremder Personen in der Zeitdauer oder in anderer Weise beschränkt wird.

Wenn mithin auch tatsächlich infolge besonderer wirtschaftlicher Verhältnisse die Freizügigkeit im Reiche durch die Landesgewalten in gewissem Umfange beschränkt werden kann, so ist doch festzuhalten, dass für alle derartigen Arten von Beschränkungen durch die Landesgewalt der Vorbehalt des Reichsgesetzes gilt, die Beschränkungen können demnach von Seiten des Reiches durch Reichsgesetze aufgehoben werden.

Schliesslich muss darauf hingewiesen werden, dass der zweite Hauptteil der Reichsverfassung von 1919 unter der Bezeichnung "Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" Rechtsnormen[1] aufstellt, welche einen "Querschnitt durch das gesamte öffentliche Leben des einheitlichen deutschen Volkes ziehen, indem sie Individualinteressen, Sozialinteressen, kulturelle und wirtschaftliche Interessen der Deutschen"[2] - ohne jede Berücksichtigung einzelstaatlicher Zugehörigkeit - gewährleisten.

Das Vorstehend ausgeführte lässt sich dahin zusammenfassen, dass, entsprechend Art.I,2 RV 1919; "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" die Gliederung des Reiches in Länder von der RV 1919 ausser acht gelassen wird, indem das einheitliche deutsche Gesamtvolk die Regierungsmacht ausübt, entweder durch seine, ohne Berücksichtigung einzelstaatlicher Gebiete direkt gewählten Repräsentativ-Organe: Reichstag und Reichspräsident oder aber selber mittels des Referendums. Auch die im Reichswirtschaftsrat verkörperte Organisation der gesellschaftlichen Kräfte beruht auf dem Gesamtvolke. Die Einheitlichkeit des deutschen Volkes wird ferner betont

---

Privatrechts.
1) vgl. Anschütz, Komm. 301.
2) vgl. Protokolle Verf.-Ausschuss.

in der Beseitigung einzelstaatlicher Gebietsgrenzen durch Aufhebung aller Vorrechte für den einzelnen Deutschen auf Grund von Landesangehörigkeit, sowie durch Gewährleistung der Freizügigkeit wie schliesslich durch Festlegung von "Grundrechten und Grundpflichten" ~~überhaupt~~.

III.

In Konsequenz der Idee: Unterordnung aller Interessen unter das Gesamtwohl des Volkes macht die R V 1919 vor der Existenz der Länder nicht halt.

Aeusserlich wird diese Tatsache darin dokumentiert, dass die Weimarer Verfassung keine deutschen "Staaten"[1] mehr kennt, sie spricht von "Ländern". Der erste Entwurf von Preuss sowie der Regierungs-Entwurf verwandten die Bezeichnung "Gliedstaaten", welcher Ausdruck (nach der von Preuss und Gierke vertretenen organischen Staatstheorie) als "genau dem organischen Verhältnis zwischen Gesamtheit und Gliedern entsprechend" von Preuss im Verf. Ausschuss empfohlen wurde. Mag man nun die Benennung "Land" mit der Begründung,[2] dass sie eine natürliche gewachsene gegenüber dem Kunstausdruck "Gliedstaat" sei, oder aus dem Grunde vorgezogen haben, dass jede Bezeichnung als "Staaten" in folgerichtiger Geltendmachung der Ideen der RV 1919 auch äusserlich abzulehnen sei - in jedem Falle wird die Bezeichnung "Länder" vom Sprachgefühl dahin ausgelegt werden, dass "dem Reiche nicht mehr gepanzerte Staaten, sondern umgängliche, lenksame Länder gegenüberstehen."[3]

Diesem Empfinden gibt ein französisches Werk[4] - von Preuss[5] als eines der besten Bücher über die neue deutsche Verfassung bezeichnet - Ausdruck wie folgt: "Les anciens élements de l'empire ont perdu leur dignité dans la tempéte, ils'ne sont plus Etat-menbres et sont tombés à la condition de pays."

Auffallend ist, dass die Länder selbst in ihren Verfassungen sich als "Staat" bezeichnen, so z.B. Preussen als "Frei-

---

1) Nach Loening Art."Staat" im Handwörterbuch d.Staatsw. ist das Wort Staat erst im 17. Jahrhundert in den Werken der Kameralisten in der deutschen Literatur nachweisbar. Das preussische allg. Landrecht von 1794 führte das Wort im heutigen Sinne, in das öffentl. Recht ein.

2) Abg. Koch, von dem der Antrag auf Ersetzung von "Gliedstaat" durch "Land" ausging: Prot.V.A. Seite.

3) Wittmayer, "Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung" Archiv d.ö. Rechts 39 Seite 387.

4) La constitution allemande du 11 aout 1919 (Paris Payot) von René Brunot (bisher jur.Beirat der frahzösischen Botschaft in Berlin) Vorwort von Barthélémy, Prof.an der Rechtsfakultät Paris.

5) Preuss im Berliner Tageblattvom 11.8. 1921.

staat", Württemberg als "freier Volksstaat".[1]

Die "Panzerung"der deutschen Bundesstaaten gegenüber der Reichsgewalt war nach der Verfassung von 1871 unüberwindlich hinsichtlich der Integrität ihres Gebietes, der Verfassungen und der Sonderrechte, einzelner deutscher Gliedstaaten.

Das neue Deutsche Reich der Weimarer Verfassung will nicht an dem übernommenen Gebietsbestande der früheren deutschen Einzelstaaten starr festhalten. An die Stelle des "festen historischen Besitzstandes" tritt "ein bewegliches Prinzip der Länder-gliederung."[1]

Dass die übernommene Gestaltung der bisherigen Einzelstaaten, in deren Abgrenzung die natürlichen Zusammenhänge der Landschaften und Stämme mit ihrer kulturellen Eigenart (Preuss, Denkschrift S.8) oft willkürlich durchschnitten, "Zusammengehöriges getrennt und Unzusammenhängendes verbunden" war, in Zukunft nicht mehr massgebend sein dürfe, war eine Forderung, in der sich nach Beseitigung der Dynastien fast alle einig waren".[2] So forderte z.B. Anschütz[3] 1919 "Souveränität der Nationalversammlung in Bezug auf die innere Gestaltung der deutschen Landkarte! Wenn auf irgend einem, so hat auf diesem Gebiet die Revolution den Beruf, revolutionär zu sein, das Nurhistorische zu entthronen zu gunsten des Vernünftigen."[4]

Der Art. 18 gibt in seinem Eingangssatze Ziel und Zweck der Gliederung des Reiches, ohne von geschichtlich Gewordenen auszugehen, wie folgt an:

"Die Gliederung des Reiches in Länder soll unter mög-

1) Kahl, Sten.Ber. S.1205.
2) Altenberg, "Gebietsänderungen im Innern des Reiches" Archiv d. ö. Rechts 1921, 40 Seite 214.
3) Deutsche Juristen Ztg. 1919 Seite 118.
4) Vgl. Anschütz Komm. S.91 ff. "Zur Entstehungsgeschichte des Art.18

lichster Berücksichtigung des Willens, des beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen."

Poetzsch[1] sagt hierzu: "Richtschnur sind die Interessen des deutschen Volkes in seiner Einheit. Der Territorialbestand der Länder hat nicht mehr absolute, nur den Staatswillen der Gliedstaaten unterworfene Geltung, sondern ist von dem über - wiegenden Wohle der Gesamtheit"abhängig".

Leitgedanke des Artikels 18 ist das Wohl des Volkes und zwar des gesamten deutschen Volkes, dessen Interesse das Reichsinteresse darstellt. Aus diesem Grunde setzt der Länderartikel prinzipiell fest, dass das Reich in der Lage ist, Gebietsänderungen der Länder sowohl gegen den Willen der Landesgewalten[2] als auch unter Umständen der beteiligten Bevölkerung vorzunehmen (Der Wille der beteiligten Bevölkerung braucht nicht unbedingt dem Gesamtwohle zu entsprechen.)

In jedem Falle wird durch die vorgesehene Neugliederung des Reiches "der Sieg des Einheitsgedankens über die gliedstaatliche Gebietshoheit"[1] offenbar (Poetzsch).

Und doch ist auch der Artikel 18 als Beweis für den Staatscharakter der Länder angeführt worden! So heisst es in der bereits erwähnten Abhandlung von Altenberg[3] über "Gebietsveränderungen im Innern des Reiches."

"Abgesehen von allen anderen Gründen, die für die Staatseigenschaft der Länder sprechen, möchte ich mich gerade auf den von den Gegnern dieser Auffassung angezogenen Artikel 18 und sein im ersten Absatze ausgesprochenes Prinzip berufen. Waren die Länder nur Verwaltungsbezirke, so brauchte doch die Möglichkeit einer Gebietsänderung derselben nicht in der Verfassung ausgesprochen zu werden, die Befugnis des Reiches wäre selbstverständlich."

Eine derartige Argumentation verkennt die geschichtlichen Tatsachen, auf die man sich sonst bei ~~derartigen~~ solchen Ausführun-

1) Poetzsch S.70 Komm.
2) Ueber die in der Literatur alleinstehende Ansicht von Nawiasky, der Art.18 in Bezug auf Gebietsveränderungen gegen den Willen der Länder für ungültig hält, vergl.Komm.Anschütz S.95 Ziff.3.
3) Archiv d.ö.R. 40 Seite.

gen ~~sonst~~ gewöhnlich zu stützen pflegt. Gerade auf Grund der Vergangenheit der Länder waren die Gesetzgeber *der* Verfassung veranlasst, die Möglichkeit der Gebietsänderung ausdrücklich vorzusehen, um nicht den Schein eines stillschweigenden Anerkenntnisses dahin zu erwecken, dass hinsichtlich des Gebietes die Rechtsauffassung des Kaiserreiches Gültigkeit behalten sollte.

Obgleich das Reich von 1871 de iure auch die Kompetenz-Kompetenz hatte, war es nicht befugt, an dem Bestande der in Art. 1 RV 1871 ausdrücklich zur Bestimmung des "Bundesgebietes" aufgezählten "Staaten" zu rütteln. Gerade diese Tatsache führte zur Beibehaltung des Wortes "Bundesgebiet" in der RV 1871, die Bismarck mit folgenden Worten befürwortet hatte:

"Bei den Worten Reichsgebiet und Bundesgebiet gebe ich gern zu, dass der Unterschied sich nicht notwendig und scharf fühlbar macht. Es kommt aber auf den sprachlichen Begriff an, den man mit "Reich" und "Gebiet" verbindet. Wir haben geglaubt, dass auch da, weil die Landeshoheit, die Territorialhoheit bei den einze nen Staaten verblieben ist, bei Bezeichnung des Gesamtgebietes den Begriff des Bundesverhältnisses in den Vordergrund zu stellen sei." 1)

In der Reichsverfassung von 1919 wird von der Aufzählung der Länder Abstand genommen; Artikel 2 sagt zur Bestimmung des Reichsgebietes nur: "Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder."

Nach den Erläuterungen von Preuss 2) im Verfassungsausschuss erschien gerade im Hinblick "auf die voraussichtliche Veränderung der Anzahl der Gliederstaaten" die Aufzählung unzweckmässig; es sollte mit Artikel 2 nur die äussere Reichsgrenze umschrieben werden, eine Darstellung der inneren Gliederung war damit nicht beabsichtigt.

Die Gebietshoheit der Einzelstaaten nach der Verfassung von 1871 lag darin begründet, dass die Einzelstaaten die alleinigen Mitglieder des Reiches waren, die "Staaten" bildeten den "ewigen Bund zum Schutze des Reichsgebietes."

---

1) Reichstagssitzung v.1.April 1871, Sten.Ber.S.95.
2) Prot.V.-A.Seite 27

Laband[1] sagt hierzu:

" Die Integrität der Mitglieder des Reiches steht nicht zur Verfügung der Reichsgewalt; die Mitglieder haben vielmehr ein verfassungsmässiges Recht, dass das Reich ihre Integrität schütze."
Und weiter:
"Die Gebietshoheit der Einzelstaaten äussert ihre Wirkung in negativer und positiver Richtung:
Negativ: das Reich ist nicht befugt, die Grenzen der einzelnen Staaten ohne deren Zustimmung zu verändern; es durfte nicht aus Zweckmässigkeitsgründen oder aus anderen Motiven die Gebiete der einzelnen Staaten abrunden oder gar der Grösse nach ausgleichen.....
Die Gebiete der Staaten sind eben nicht Provinzen, Verwaltungsdistrikte des Reiches.....
Positiv: Den Einzelstaaten steht es frei, die Binnengrenzen ihrer Gebiete zu verändern, durch Abtreten oder Austausch, ohne dass sie dazu der Zustimmung des Reiches bedürfen."

Aus Vorstehendem ergibt sich die fundamentale Aenderung, die die Weimarer Verfassung für den Rechtsbestand der Länder schafft. Bekannt ist, dass die Bestimmungeh über die Neugliederung des Reiches bis zur letzten Sitzung der Verfassungsgebenden Nationalversammlung zu den umstrittensten gehörten, an denen fast das Verfassungswerk gescheitert wäre. Die Frage der Umgruppierung der Länder barg zwei Probleme:
Einmal,"ob selbständige Gliedstaaten sich zu einem grösseren Gebilde zusammenschweissen sollten, und sodann, ob"aus einem grösseren Gebilde heraus einzelne Abteilungen, einzelne Provinzen sich staatlich verselbständigen (Zerlegung Preussens) sollte (Preuss). In Verbindung hiermit spielte auch die Kompetenzfrage eine wichtige Rolle. Vergl.Altenberg[2] : "Der zum Austrag gekommene Streit drehte sich vor allem um drei Fragen:

1.) Wie der Grosstaat Preussen im neuen Reich einzugliedern sei,
2.) Ob letzten Endes dem Reiche die Kompetenz zu Gebietsänderungen einzuräumen sei,
3.) Ob hierzu ein einfaches, oder ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich sein sollte."

Die definitive Fassung des Art. 18, sieht drei Wege vor, auf denen ein Reichsgesetz betr.Gebietsänderung zustande kommen kann[3]:

1) Laband I § 22, S.183
2) Archiv d.öff.R. 40 S.173.ff.
3) Ebenso nach Altenberg.

a.) Die Zustimmung der Beteiligten Länder ist nicht erfolgt, es ist ein Verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich.
b.) Die unmittelbar beteiligten Länder stimmen zu, es genügt ein einfaches Reichsgesetz,
c.) eines der beteiligten Länder stimmt nicht zu, aber die Volksabstimmung hat Bejahung gegeben, es genügte ein einfaches Reichsgesetz,

Endgültig entscheidend ist in allen 3 Fällen das Reichsinteresse - "Ueber die Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse und die Interessenlage entscheidet der Reichgesetzgeber nach souveränen Ermessen." (Sten.Ber. 2147) 1)

> "Grundsätzlich geht hiernach fest, dass das Reich imstande ist , über das Gebiet, ja sogar über die völlige Existenz der Länder zu verfügen. Es kann Länder durch Zerlegung oder Abtrennung zerkleinern, durch Einverleibung oder Zusammenleben vernichten, andererseits auch Länder vergrössern oder schaffen, all das - wenigstens de iure - ohne Antrag, ohne Anhören der Länder oder der Bevölkerung, ohne Volksabstimmung, lediglich im Wege eines Verfassungsändernden Reichsgesetzes." 2)

Wenn auch der Art. 18 und die Aenderung des Gebietes von Ländern durch Verfassungsänderndes Reichsgesetz also mit der qualifizierten Mehrheit im Reichstage, an die Spitze stellt, so dürften doch wie oben unter b) und c) erwähnten Fälle, in denen ein einfaches Reichsgesetz genügt, praktisch - politisch eine höhere Bedeutung haben.

Von Bedeutung ist, dass auch im Falle der Zustimmung die beteiligten Landesregierungen es eines Reichsgesetzes bedarf - was zwar schon aus dem zweiten Satze, Abs. 1 des Art. 18 hervorgeht. Anschütz, kommentiert hierzu (Komm.S.97): "Der Gebietsveränderungsakt liegt also nicht in der Zustimmung der Länder, sondern in dem gemäss Abs. 2 ergehenden Reichsgesetz; die Zustimmung ist nicht Bestandteildes Aktes, sondern nur Voraussetzung seiner Zulässigkeit."

Was materiell die beiden Arten der Gebietsänderungen anlangt - Zusammenschweissung von Kleinstaaten oder Verselbstän-

1) Giese, S. 91
2) Archiv d.ö.R. 40,S. 174 (Altenberg).

digung einzelner Abteilungen aus einem grösseren Gebilde heraus - so hat die Verfassung hier der "Entwicklung Tür und Tor geöffnet". Bereits erfolgt ist inzwischen die Vereinigung der mitteldeutschen Zwergstaaten (Land Thüringen, Uebergang von Coburg an Bayern, von Pyrmont und Waldeck an Preussen). Auf die sich an die "Preussenfrage" anknüpfende erregte Parlaments - und Zeitungspolemik kann hier nicht eingegangen werden, sie hatte zur Folge, dass eine zweijährige Sperrfrist über Abs. 3,-6 des Art. 18 - Anordnungen über Abstimmung der Bevölkerung bei Aenderung des Gebietes von Ländern und bei Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches - verhängt wurde. (Art. 167, Abs. 1.)

Bisher sind[1] zum Zwecke der Ueberführung Preussischer Provinzenn in den Status des "Landes" zweimal Volksabstimmungen durchgeführt wurden und zwar im Jahre 1922 für Oberschlesien auf Grund des Artikels 167, Abs. 2 (Abs. 2 + 3 sind dem Art.167 RV. hinzugefügt worden durch das Gesetz betr. Oberschlesien v. 27. Nov. 1920 RGBl. 1987) und 1924 für Hannover. Im ersteren Falle entschied sich eine Mehrheit von 9/10 für das Verbleiben bei Preussen. Im zweiten Falle handelte es sich um eine Vorabstimmung zur Feststellung, ob die von der deutsch-hannover'schen Partei gestellte Antrag auf Verselbständigung Hannovers von dem durch Art. 18, Abs. 4, Satz 2 vorgeschriebenen Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden gebietes unterstützt würde. Das erforderliche Drittel wurde nicht erreicht, mithin unterblieb die endgültige Abstimmung.

Die Verfahren[2] bei Gebietsveränderungen wurden geregeltdurch das Gesetz zur Ausführung des Artikels 18 vom 8.Juli 1922 (RGBl. I 545) in Verbindung mit dem Gesetz über Volksentscheid vom 27. Juni 1921 (RGBl. S. 790) nebst der Reichstimmordnung vom 14.März 1924 (R.G.Bl. S. 173)

---

1) vergl. Poetzsch, Jahrbuch 13 S.56 und Anschütz Komm.S 103.
2) Anschütz Komm. S.102.

Der demokratischen Idee der Volkssouveränität entspricht es, dass Art. 18, nachdem es schon am Anfang die "möglichste Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung" betont, mit Absatz 3 bis 6 das Referendum[1] der Neugliederung des Reiches nutzbar macht, Als wichtigstes Ergebnis des Art. 18 erscheint die Tatsache, dass auf Grund einer Volksabstimmung gegen die Willen der betr. Landesregierung, das Reich mit einfachem Gesetz eine Gruppierung vornehmen kann. Doch nicht allein der Wille der betreffenden Bevölkerung ist massgebend, auch hierbei muss "ein überwiegendes Reichsinteresse"[2] hinzutreten. Absatz 4 des Art. 18 "Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen." Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebietes es verlangt. In Bezug auf die Abgrenzung des Bestimmungsgebietes und auf die Art der Stimmenzählung wie auf die Initiative zur Volksabstimmung bestehen in der Literatur Meinungsverschiedenheiten.

In Bezug auf die Abgrenzung des Abstimmungsgebietes kommt Anschütz Komm.S99[3] zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Wendung "des abzutrennenden Gebietes" um ein Redaktionsversehen handelt. "Art.18 will die Materie der Gebietsveränderungen innerhalb des Reiches vollständig, erschöpfend ordnen, er lässt in dieser Hinsicht keine Lücke. Insbesondere gilt Abs. 4 nicht nur für Abtrennungen (Dismembrationen), sondern auch für Zusammenlegungen (Fusionen) aller Art."

8

1) Anschütz, Komm.S98:"d.h. ein Vorteil der Reichsgesamtheit,welcher den Nachteil der durch die Gebietsveränderung betroffenen Länder übersteigt" ....."darüber hat allein der Gesetzgeber zu befinden....."

2) Vergl. Poetzsch, Komm. zu Art. 18
Giese, Komm. zu Art. 18

3) Handelt es sich aber nur um Abtrennung eines Teiles von einem Verwaltungsgebiet in der Grösse eines preuss.Reg.Bezirkes oder bayr. Kreises, so muss im Allgemeinen nach Abs.5 Art.18 der "Wille des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes" festgestellt werden.

"Was der Gesetzgeber bestimmen wollte, hätte er richtig ausgedrückt, wenn er im Abs. 4, Satz 2 statt "des abzutretendes Gebiets" gesagt hätte: "des Gebietes, dessen staatliche Zugehörigkeit verändert werden soll" u.s.w. Die Abstimmung erfolgt also durch die zum Reichstag wahlberechtigte Bevölkerung des "Veränderungsgebietes", sodass z.B. bei Verselbständigung einer preuss. Provinz, Hannovers, die stimmberechtigten Einwohner Hannover abstimmten, nicht etwa die ganz Preussens; bei Zusammenschluss von Württemberg und Badens die Stimmberechtigten beider Länder befragt werden müssten.

Das letztere Beispiel, Zusammenlegung von Ländern auf Grund einer Volksabstimmung, hat Erörterungen über die Art der Stimmenzählung herbeigeführt. Würde z.B. für die Zusammenlegung von Württemberg und Baden es notwendig sein, dass ~~sich~~ in jedem der beiden Länder eine 3/5 Mehrheit für die Vereinigung stimmte, oder genügt ist, wenn die Summe der in beiden Ländern abgegebenen Stimmen die erforderliche Mehrheit enthält? Gegen diese letztere "Prinzip des Durchzählens" wendet sich Lucas [1]! Das Prinzip des Durchzählens führt dazu, dass jedes grosse Land ein kleines in einer auf Bildung eines Gesamtstaates gerichteten Abstimmung majorisieren und vergewaltigen kann, auch wenn in dem kleinen Lande nicht eine Stimme für die Neubildung abgegeben worden ist." (Anschütz Komm. 101), spricht sich dagegen für das Durchzählungs-Prinzip aus:" Der "Wille der Bevölkerung (Abs.3,4) ist, wenn es sich um die Zusammenlegung mehrerer Länder oder Landesteile zu einem neuen Lande handelt, der in der Volksabstimmung gemäss Abs-5 sich verkörpernde Wille des Landes, welcher nach dem Bestimmungsziel gebildet werden soll." Anschütz zitiert hiebei auch die Meinung von Preuss: "Festzustellen ist daher der Wille der Bevölke-

1) Lucas Archiv d-ö.R. 43,S.208 ff.
2) Komm. Anschütz S.102.

rung dieses ganzen Gebietes als Einheit, nicht irgendwelcher Teile davon."

Praktisch entschieden ist diese Frage bisher nicht; dagegen ist die andere Frage, ob nach Art. 18, Abs. 4 die Reichsregierung, die Initiative, die im allgemeinen dem Volksbegehren zukommt, auch von sich aus die Ve. ergreifen kann, um eine Volksabstimmung gemäss Art. 18 durchzuführen, in bejahenden Simme entschieden worden durch das Ausführungsgesetz vom 8. Juli 1922. Diese durch den Reichstag gegen die Meinung des Reichsrates[1] getroffene Entscheidung kann angesehen werden als eine Stärkung der Tendenz des Art. 18, das "Reichsinteresse" den Interessen der Länder in bezug auf den Gebietsbestand vorausgehen zu lassen. Poetzsch[2] (~~Archiv XIII S.57~~) gibt in bezug auf die Initiative des Reiches folgende Zusammenstellung:

"Durch Art. 18 ist nach dreifacher Richtung die Möglichkeit einer Reichsinitiative gegeben. Es besteht die Möglichkeit "einer Initiative zum Erlasse eines "verfassungsändernden Reichsgesetzes, wobei der Entwurf von der Reichsregierung, vom Reichsrate, vom Reichstage oder auch von einem allgemeinen Volksbegehren nach Art. 73 ausgehen kann. Die Reichsregierung kann weiter an die beteiligten Länder herantreten, um ihre Zustimmung für eine Regelung nach Art. 45 18, Abs. 2 zu erhalten. Schliesslich kann die Reichsregierung aber auch die Initiative zur Befragung der beteiligten Bevölkerung nach Art. 18 Abs. 3 - 6 ergreifen. Dieses letztere, ihr vom Reichsrate bei Beratung des Ausführunggesetzes zu Art. 18 und im Anschluss hieran in einer Doppelvorlage bestrittene Recht (vgl.Drucksachen des Reichstags, Wahlperiode 1920/22 Nr. 3553) hat sich nach den Beschlüssen des Reichstages, gegen die der Reichsrat Einspruch nicht erhoben hat, durchgesetzt (zu vgl. § 1 Abs. 1 das Reichsgesetzes vom 8. Juli 1922, R.G.Bl. I.S.545.)"

---

1) cfr. Poetzsch Jahrbuch XIII. Seite 61. 2) S. 57

Zur einstweiligen Durchprüfung der sich auf dem Gebiete der Umgruppierung der Länder ergebenden Fragen wurde bei dem Reichsministerium des Innern die "Zentralstelle für die Neugliederung des Reiches" errichtet.[1]

1)cfr.Poetzsch Jahrbuch XIII. Seite 61.

II b)

Rechtlich bedeutungsvoll für die Stellung der Länder ist des weiteren die Regelung der inneren Organisation der Länder durch die Reichsverfassung. Auch hier hat die Reichsgewalt ein Gebiet absorbiert, welche als ein wesentliches Merkmal des Staatsbegriffes angesehen werden kann. Während des Kaiserreiches war es in der Literatur, besonder anlässlich der Fragen der Verfassung Mecklenburgs und der Wahlen zum preussischen Abgeordnetenhaus, zum mindesten umstritten, ob das Reich in das Verfassungsleben der Einzelstaaten eingreifen dürfte. Da ein direkter Anhalt hierzu in der Verfassung nicht gegeben war, folgerte man aus dem Artikel 2 RV 1871, nach welchem Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgingen, dass "alle Arten gesetzgeberischer Anordnungen allen landesgesetzlichen Anordnungen vorgehen, daher auch Bestimmungen der Landesverfassungen durch einfache Reichsgesetze aufgehoben werden könnten."[1]

Die Weimarer Verfassung greift in das Verfassungsrecht der Länder in zweierlei Art direkt ein. Einmal werden im Art. 17. Normativ - Bestimmungen[2] gegeben, sodann finden sich in verschiedenen Artikeln verstreut direkte Regelungen einzelner Landesverfassungsmaterien.[3]

Die Landesverfassungen werden durch Art. 17 dahin normiert, dass erstens die Länder demokratische Republiken sein müssen, wodurch jede rechtliche Möglichkeit von Monarchien sowie von Räterepubliken innerhalb des Deutschen Reiches ausgeschlossen ist. Das demokratische Prinzip - welches eben Räterepubliken unmöglich macht - wird für die Länder verankert durch Anordnungen über die Wahl der Volksvertretung, die analog den Reichstagswahlen festgesetzt werden. Des weiteren erfährt im Art.17. auch das Regierungssystem der Länder eine Normierung: entsprechend dem Regierungssystem des Reiches ist der Parlamentarismus

1) Meyer-Anschütz § 167.
2) solche Normativ-Bestimmungen finden sich auch in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, in der jedem Staate d. Union eine republikanische Verfassung gewährleistet wird.
3) vgl. Giese. S.85.

~~tarismus~~ auch für die Landesregierungen vorgeschrieben ("Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung").

Verfassungsrechtliche Materien, die die Reichsverfassung gleichzeitig für Reich und Länder regelt, sind

Verantwortungsfreiheit, wahrheitsgetreue Parlamentsberichte (Art.30)
Verantwortungsfreiheit Immunität und Zeugnisverweigerung der Parlamantarier (Art.36-39),
Verwaltungsgerichtbarkeit (Art.107)
Aus den Grundrechten: Reichs- und Landesangehörigkeit
(Art.110) Wahlfreiheit (Art.125), Selbstverwaltung der Gemeinden.

wie ja schliesslich auch hier wiederum die gesamten Bestimmungen der Grundrechte und Grundpflichten hierzu erwähnen sind, da sie für die Landesgesetzgebung, so auch für die Verfassungsgesetze der Länder "Richtschnur und Schranke" bilden sollen.

Eine wesentliche Schranke der Reichsgewalt bestand nach der RV von 1871 in den "Reservatrechten" einzelner Einzelstaaten, deren wichtigste auf dem Gebiete des Militärwesens, der Post, der Eisenbahnen, der Finanzen vorlagen und die Voraussetzung für den Eintritt verschiedener, besonders der süddeutschen Staaten, in das Reich gebildet hatten. Insbesondere war der Eintritt Bayerns in das Reich durch eine ihm auf fast allen von der Reichsverfassung von 1871 getroffenen Gebieten zugestandenen "clausula bavarica" erleichtert worden.

Hinsichtlich des Wesens der Reservatrechte wird auf Ausführungen Labands Bezug genommen:

> Reservatrechte sind ihrem Inhalte nach "Beschränkungen der Kompetenz des Reiches, in dem einzelnen Staaten Hoheitsrechte vorbehalten sind, welche hinsichtlich der übrigen Staaten dem Reiche zustehen. 2)

1) Venator Archiv d.ö.R. 43, stellt fest, dass nach Kollreuther nicht in Einklang mit der R.V.1919 seien: ~~Die Verfassung~~, 1.)von Oldenburg: ~~Das Ministerium~~, 2.) von Lübeck: "dessen neue Verfassung ist dem Parlament gleichberechtigt zur Seite gestellt, kaum als parlamentarische angesprochen werden kann, da wichtige verfassungsrechtliche Bestimmungen dem parlamentarischen Prinzip entgegenstehen." (Zit. aus Kollreuther, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen". Recht und Staat Tübingen 1921) Hingegen hält Anschütz (Komm.S 88), die in den Verfassungen von Hamburg, Oldenburg und Lübeck begründeten Besonderheiten der Ministerverantwortlichkeit für unanfechtbar.
2) Laband § 12 S.106.

c)

In Bezug auf die Aufhebung der iura singolorum war Laband der Ansicht:" Das Wesen der Sonderrechte besteht darin, dass sie nur mit Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können. Auch die Bestimmungen des Artikel 71 Abs.1, wonach Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung zulässig sind, lässt das materielle Erfordernis der Zustimmung des berechtigten Staates bei der Aufhebung von Sonderrechten unberührt."

Es kann aber nicht zweifelhaft sein, dass diese Meinung Labands nur auf die Zeit des Bestehens der RV 1871 angezogen werden kann. Ueber die Frage, ob die Reservatrechte auf die Republik übergegangen seien, ist gestritten worden. Bejaht wurde sie z.B. von Jacobi:[1]

> "Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Versailler Verträge zugunsten der süddeutschen Reservatrechte werden vom Verfassungsausschuss nicht beachtet, obgleich ihr Uebergang auf die deutsche Republik gar nicht zweifelhaft sein kann und die südeutschen Regierungen sich ausdrücklich auf ihre Rechte berufen."

Von Interesse ist hier auch die im Verfassungsausschuss durch den Bayrischen Gesandten abgegebene politische Begründung für die Beibehaltung der Reservatrechte;[2]

> "Bayern besteht auf seinem Reservatrechte nicht aus Eigensinn, sondern weil es der Anschauung ist, dass ohne die lebenswichtigen Reservatrechte die staatliche Selbständigkeit Bayerns aufhört..... Wenn Sie die Militär - Eisenbahn - und Finanzhoheit den Einzelstaaten nehmen, höhlen Sie die Einzelstaaten aus und mediatisieren sie. Sieben Achtel unserer Beamten werden dann Reichsbeamten; dann ist ein selbständiges staatliches Leben nicht mehr möglich."

Demgegenüber muss aber, was das tatsächlich geltende Recht anlangt der von Preuss bei den Vorberatungen im Verfassungsausschuss[3] vertretenen Ansicht beigepflichtet werden:

> "Verfassungsbestimmungen sind ausschliesslich und allein Gesetzesbestimmungen und haben, trotz allem, was ihnen bei ihrer Entstehung vorangegangen sein mag, keinen vertragsmässigen Charakter mehr.Dies gilt auch von den Reservatrechten, soweit sie in Art.78,Abs.2

1) Jacobi, Einheitsstaat oder Bundesstaat? 1919.S.20.
2) Prot.V.-A.S.45.
3) Prot. V.-A. S.44.

der bisherigen Reichsverfassung verankert waren. Wenn heute die neue Verfassung andere Bestimmungen über Verfassungsänderungen gibt, so erstrecken die sich auf den ganzen Bereich der Verfassungsgesetzgebung und da die Nationalversammlung die Verfassung in allen Stückem festzustellen hat, so ist formalrechtlich kein Zweifel, dass sie auch in dieser Beziehung völlig freie Hand hat."

Hinsichtlich der wichtigsten Reservate ist übrigens die Frage dadurch obsolet geworden, dass die betreffenden Verwaltungsgebiete in reichseinige Verwaltung übergegangen sind.[1)]

Die Untersuchungen dieses Abschnittes führen zu dem Ergebnis, dassdie Reichsverfassung von 1919 die vordem der Reichsgewalt gezogenen Schranken hinsichtlich des Bestandes, der Verfassungen und der Reservatrechte der damaligen deutschen Einzelstaaten beseitigt hat. Von eminenter Bedeutung ist besonders die dem Reiche mit Art. 18 ausdrücklich zuerkannte Berechtigung, auch gegen den Willen der Länder über deren Existenz zu verfügen."Es soll zwar der Wille der beteiligten Völker möglichst berücksichtigt werden und eine Verfügung durch das Reich gegen den Willen der Bevölkerung nur stattfinden, wenn ein überwiegend allgemeines Interesse sie erheischt; das Entscheidenste ist aber, dass solche Verfügungen gegen den Willen des Landes rechtlich überhaupt möglich sind - eine Erscheinung, die weder in der Union noch in der Schweiz ihresgleichen findet."[2)]

1) Vergl. unten Seite "Verwaltung"
2) Jacobi Seite 15/16

IV. Mitwirkung der Länder an den Staatsfunktionen.

IV.

a)

Art. 5: "Die Staatsgewalt[1] wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt".

Mit dem Artikel 5 werden die staatlichen Tätigkeiten in Reichsangelegenheiten und Landesangelegenheiten generell getrennt. Es wird anerkannt, dass Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen tätig werden zur Ausübung der Staatsgewalt; Von materieller Bedeutung ist die Frage nach dem Inhalte der Landesangelegenheiten.

Hinsichtlich der Reichsverfassung von 1871 hatte Laband[2] Untersuchungen über die Art der Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich dahin zusammengefasst, dass die Einzelstaaten dem Reiche unterworfen seien:

"a) teils als Bestandteile, als bloss geographische Distrikte, in denen die Reichsgewalt sich direkt und unmittelbar betätigt;

b) teils als Selbstverwaltungskörper, welche die Durchführung und Handhabung der Reichsgewalt nach den vom Reich gegebenen Normen und unter Aufsicht des Reiches vermitteln;

c) als automome,(nicht souveräne) Staaten."

Soweitdie Einzelstaaten autonom waren, stand ihnen auch die Verwaltung in vollem Umfange zu.

In welcher Art und in welchem Grade belässt nun die RV 1919 den Ländern die Durchführung von Staatsaufgaben? Zur

1) s.oben die Ausführungen zu Art. 1
2) Laband I § 11. S. 101.

Beantwortung dieser Frage werden die einzelnen Zweige der Staatstätigkeit gesondert erörtert werden müssen und es erscheint gerechtfertigt, der Einteilung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege zu folgen.

Hinsichtlich aller Staatsfunktionen besonders aber auf dem Gebiete der Gesetzgebung[1] wird die rechtliche Stellung der Länder gegenüber dem Reiche beherrscht durch das in die Verfassung (Art. 13) übernommene alte Rechtssprichwort, das auch für die Reichsverfassung von 1871 rechtens war:

"Reichsrecht bricht Landrecht".

Das Recht des Reiches ist in jedem Falle das massgebende, wobei seine Quelle gleichgültig ist. Vgl. Anschütz[2]: "Die das Landesrecht brechende Kraft wohnt jeder Norm des Reichsrechts.....inne, also nicht nur den formellen Reichtsgesetzen, sondern auch den Reichsverordnungen des Reiches sowie dem Reichsgewohnheitsrecht." "Das Reichsgesetz bricht die Herrschaft des Landesrechts, soweit es sie brechen will." Mit dem Erlass einer reichsrechtlichen Norm verlieren alle den Gegenstand betreffenden entgegenstehenden oder gleichlautenden landesrechtlichen Normen ipso iure ihre Geltung für immer (nicht nur für die Dauer des Bestehens der Reichs-Rechtsnorm) und ist fortan die Bildung neuen Staatsrechts über den Gegenstand ausgeschlossen[3].

Die rechtliche Grundlage für die Abgrenzung von der staatlichen Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern schafft die Reichsverfassung von 1919 durch die Normierung der Rechtsgebungskompetenzen. Das Recht der Länder auf eigene Gesetzgebung wird anerkannt. Ganz allgemein bestimmt Art. 12:

"Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschliessliche Gesetzgebung des Reiches."

---

1) In bezug auf Grundsatzgesetzgebung vgl. Poetzsch, Jahrb.13 S.52 ff. sowie unter die diesbez. Ausführungen unter "Streitigkeiten".
2) Anschütz, Komm. S.67 ff. 3) Giese Komm. S.80.

Den Umfang der nach den Bestimmungen der RV 1919 den Ländern verbleibenden Gesetzgebungsbefugnis festzustellen, soll zunächst im folgenden Aufgabe sein. Auch hierbei wird es sich nicht vermeiden lassen, den früheren Zustand des öfteren zum Vergleiche heranzuziehen.

Die Reichsgewalt hat, da sie souverän ist, die Fähigkeit ausschliesslich rechtlicher Selbstbestimmung; sie kann ihre Kompetenzen selbst beschränken und selbst erweitern, Diese Eigenschaft der Kompetenz-Kompetenz findet ihre formelle Regulierung durch die Bestimmungen über den Weg der Verfassungsänderungen (Art.76 RV 1919). Unter Berücksichtigung der (qualifizierte Mehrheit [1]) Erschwerungen gegenüber dem gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung bietet Art. 76 die rechtliche Möglichkeit zur Ausdehnung der Reichsbefugnisse nach jeder Richtung.

Auch die Reichsverfassung von 1871 sah die Möglichkeit der Zuständigkeitserweiterung des Reiches vor.(Art.78,RV.1871).

Erörterungen über die Möglichkeiten der Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich der Weimarer Verfassung nachzugehen , erscheint müssig. Die in der Verfassung erfolgte Selbstbindung der Souveränen Reichsgewalt durch Rechtsregeln liegt im Wesen des Rechtsstaates begründet. Was hier zu erörtern ist, ist die Frage, wie und in welchem Grade die verfassungsmässige Selbstbeschränkung zugunsten der "ursprünglichen Herrschergewalt" der Länder vorgekommen ist.

1) Artikel 76 schreibt die qualifizierte Mehrheit in der Weise vor, dass mindestens 2/3 der Reichstagsmitglieder anwesend sein müssen und wenigstens 2/3 der Anwesenden zustimmen, sodass es theoretisch möglich wäre, mit einer Minderheit von 4/9 der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstags die Verfassung zu ändern.

Die Weimarer Verfassung nimmt die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen wie folgt vor:

1.) Die ausschliessliche Kompetenz des Reiches, Art.6, auch Artikel 165, sowie das Reichsverfassungsrecht.

2.) Die konkurrierenden Kompetenzen Art. 7 - 11

A) die unbedingt[1] konkurrierende Kompetenz oder die fakultative Kompetenz des Reiches, Art.7 u.8

B) die bedingt[1] konkurrierenden Kompetenzen Art. 9 - 11

a) die Bedarfsgesetzgebung des Reiches Art.9

b) die Grundsatzgesetzgebung des Reiches Art.10 und 11(oder Normativ-Gesetzgebung).

Hiernach kann die Reichsgesetzgebung in vier verschiedenen Graden tätig werden.

IV b)

Ausschliessliche Reichskompetenz bedeutet, dass ~~die~~ in bezug auf die im Art. 6 genannten Materien sich die Landesgesetzgebung in keinem Falle betätigen dürfte, auch wenn reichsgesetzliche Regelung nicht erfolgte. Jedoch verbietet die Ausschliesslichkeit seiner Kompetenz dem Reiche nicht einzelne Seiten der im Artikel 6 bezeichneten Sachgebiete der Landesgesetzgebung zu delegieren."[2] Auf den Gebieten des Art. 6 könnte mithin die Landesgesetzgebung nur tätig werden, wenn in dem betreffenden Reichgesetz selbst eine ausführende Landesgesetzgebung vorgesehen ist.

1) Komm. Anschütz S.55
2) " " S.53, Ziff.6 cfr. Poetzsch Komm. S. 44.

Materiell handelt es sich im Katalog des Art. 6 um diejenigen Gesetzgebungs-Gebiete, in denen der Staat, also das Deutsche Reich, als völkerrechtliche Persönlichkeit in Erscheinung tritt,- um Gebiete, deren nicht einheitliche Regelung die Reichseinheit nach aussen und innen gefährden könnte. Nicht in Art. 6 aufgeführte Materien der ausschliesslichen Reichskompetenz sind das Reichsverfassungsrecht sowie, worauf Anschütz[1] hinweist, bereits kodifizierte Materien.

Dr. Giese[2]: "Zur ausschliesslichen Reichskompetenz gehört natürlich auch das ganze materielle und formelle Reichsverfassungsrecht (z.B. der Reichsbeamten, Arbeiter und Wirtschaftsräte, des Reichshaushaltswesens), nicht dagegen alle in den Grundrechten angeschnittenen Probleme, letztere vielmehr nur dann, wenn ausdrücklich dabei eine Reichskompetenz begründet wird."

Dr. Anschütz[1]: "Die Ausschliesslichkeit der Gesetzgebungskompetenz des Reiches kann sich, wie nach altem Recht gründen: einmal auf ausdrückliche Vorschriften der Reichsversammlung, zweitens auf die Natur der Sache, d.h. auf die Tatsache, dass es sich um eine eigenen Angelegenheit des Reiches i.e.S., um eine Materie handelt, welche der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung begriffsmässig entzogen ist. (Verfassungswesen des Reiches, Organisation der Reichsbehörden, Rechtsverhältnisse, der Reichsbeamten, - - - - -) endlich darauf, dass die betreffende Materie vom Reiche kodifiziert, d.h. erschöpfend geregelt und dadurch innerhalb der sachlichen Tragweite der Kodifaktion jede Bestätigungsmöglichkeit der Landesgesetzgebung ausgeschaltet ist."

Eine besondere ausschliesslich Gesetzgebungskompetenz des Reiches begründet noch Artikel 165, der sich auf die unter den Ideen der Revolution in die Reichsverfassung 1919 eingeführten Arbeiter- und Wirtschaftsräte bezieht. Auch sonst findet sich in der RV. verstreut ausschliessliche Reichskompetenz erwähnt, doch handelt es sich hier um Gebiete, die in den Kategorien des Artikels 6 enthalten sind, so ist

---

2) Giese, Komm. S. 61
1) Anschütz, Komm. S.53, zu Ziffer 4.

Art. 79, Satz 2 einzuordnen in "Wehrverfassung" des Art.6
" 110 u. 111 " " " "Staatsangehörigkeit und Freizügigkeit" Art.6
" 112 " " " "Auswanderung" des Art. 6
" 117 " " " "Post-u.Telegraphenwesen" d.Art.6

Das mit Artikel 48, Abs. 5, begründete Reichsgesetz (Gesetz zum Schutze der Republik) ~~v.R.G.Bl.~~ gehört zum Reichsverfassungsrecht, zu den Materien, welche nach Terminologie von Anschütz der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung "begriffsmässig entzogen sind."[1]

In Bezug auf den Katalog des Artikel 6 handelt es sich mit Ausnahme der "Auslieferung" um die gleichen Gesetzgebungsgebiete, die auch nach der RV. 1871 der Reichsgewalt vorbehalten werden, allerdings mit Einschränkungen, auf einzelnen Gebieten zugunsten einzelner Bundesstaaten, den Reservatrechten, von deren generellen Aufehebung oben die Rede war. Alle Materien des Art.6. lassen sich dem Punkte 1 des Artikels unterordnen: "Beziehungen zum Auslande." Diese sind ausschliesslich Kompetenz des Reiches und geben für nicht vom Reich delegierte Landesgesetzgebung keinen Raum. Auf mögliche Beziehungen der Länder zum Ausland wird bei Erörterung der Verwaltung zurückgekommen werden - ~~in Bezug auf Gesetzgebung~~ sei nur kurz erwähnt, dass Landesgesetzgebung in Bezug auf das Verhältnis zur Kurie, also Konkordate mit dem päpstlichen Stuhle nicht als Gesetzgebung in Hinsicht auf Beziehungen zum Auslande angesehen wird. Für Konkordate liegen "keine völkerrechtlichen Beziehungen zugrunde, sondern solche.... des Kirchenrechts."[2) u. 3)]

2) Giese, Grundriss des Reichsstaatrechts S. 140.
1) Anschütz, Komm. S. 53
3) " " S. 239

B)

Der wesentliche Beweis für die Elastizität der Reichsverfassung von 1919 gerade hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern liegt in dem umfangreichen Katalog für die konkurrierende Reichskompetenz. Dass eine Einrichtung wie die der fakultativen Gesetzgebung, einschl.der Bedarfs-und Grundsatz-Kompetenz, überhaupt in einem Staatsgrundgesetz getroffen wird, zeigt die Unfertigkeit des betr. Staatswesens, hier des Reiches und die Bindung der verfassungsgebenden Gewalt an politische Rücksichten, die es vorziehen liessen, Formen zu finden, deren Inhalt zu verschiedenen Zeiten verschieden sein kann. Hinsichtlich des Kompetenz-Katalogs des Art. 4 der Reichsverfassung von 1871 der auch im wesentlichen fakultative Reichszuständigkeit aufführt, meint Triepel[1], dass auf solche Weise die Sphären des Reichsinteresses normiert würden."Die Gebiete, die das Reich für seine künftige Gesetzgebung in Anspruch nimmt, sind die Sphären seines Interesses."Interessensphären des Reiches" stellen auch alle die in den Artikeln 7 bis 11 der RV 1919 aufgeführten Materien dar.

cfr.hiezu Poetzsch:[2]

"Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern ist in der Weimarer Verfassung elastisch geregelt. Das Reich hat weitgehende Kompetenzen, ohne die Pflicht, sie zu erschöpfen. Den tatsächlichen Bedürfnissen und dem politischen Kräfteverhältnis entsprechend, kann Kompetenzgebiet des Reiches ungenützt und den Ländern überlassen bleiben. Zwischen der Möglichkeit stärksten Gebrauches der Reichskompetenz und der Möglichkeit den Ländern altes Selbstbestimmungsrecht zu erhalten, ist ein weiter Spielraum."

1) Triepel, "Reichsaufsicht", § 16, Seite 355.
2) Poetzsch, Jahrbuch 13, S.34.

Die grosse Schwierigkeit der Systematisierung der weitverzweigten für die Inanspruchnahme zur fakultativen Reichskompetenz erforderlich erachteten Gebiete hatte den Verfassungsausschuss veranlasst, einen Unterausschuss zur Prüfung dieser Fragen zu bilden, dessen Arbeitsergebnis ein Antrag (No.27, Koch [1]) bildete, in welchem eine Teilung der jetzt im Art.7 und 9 aufgezählten Materien in eine "Soll" - und "Kann" - Gesetzgebung des Reichesvvorgeschlagen wurde. "Es handekt sich im ersten Falle darum, dass das Reich die Materie zum mindesten in der Hauptsache regeln soll und dass im anderen Falle das Reich nur bestimmte Teile in die Hand nehmen will. Im ersten Falle wird das Reich die Aufgabe haben, die Materien von Grund auf zu regeln, etwa im Wege einer Kondifikation, im zweiten dagegen bleibt die Verantwortung zum grossen Teile bei den Ländern und Gemeinden..... Diese Unterscheidung hat vor allem den Zweck, ein Arbeitsprogramm für das Reich und damit indirekt auch für die Parlamente und Regierungen der Einzelstaaten aufzustellen. Es handelt sich bei der Scheidung nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Mehr-oder Minder."

Diese vorgeschlagene Differenzierung innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung ist nicht zur Durchführung gekommen; der Antrag ist aber bezeichnend für das komplizierte Ineinandergreifen des Gesetzgebungsmechanismus von Reich und Ländern.

Die jetzige Reihenfolge der Materien von Art. 7 erlaubt eine Zusammenfassung unter sachlichen Gesichtspunkten. 1.) Rechtspflege, 2.) Sozialpolitik, 3.) Wirtschaftspolitik.

Die ersten drei Punkte treffen die Gesetzgebung hinsichtlich der Rechtspflege: Bürgerliches Recht (B.G.B., Verlagsrecht, Urheberrecht, Patentrecht, Strafrecht, [2]) gerichtliches

1) Prot. Verfassungsausschuss S.68 ff.
2) Neues Reichsstrafrecht ist in Angriff genommen.

Verfahren, wobei der "Strafvollzug" besonders aufgeführt ist, da er "bisher einheitlicher reichsrechtlicher Regelung ermangelte", sowie Amtshilfe zwischen den Behörden (auch soweit einzelstaatliche Verwaltungsvorschriften und Behörden in Betracht kommen - Spahn V.A.Prot. S.50)

Wenn auch Bürgerliches Recht und Strafrecht bereits vom Reiche kodifiziert sind, so räumt z.B. das Einführungsgesetz zum B.G.B. in etwa 100 Artikeln dem Landesrechte Weitergeltung ein (z.B. auf dem Gebiete des Anerbenrechtes, Rentengutrechtes, des Wasserrechtes, des Jagd- und Fischereirechtes) ebenso sind landesgesetzliche Vorschriften in Kraft geblieben hinsichtlich des Strafrechtes.

Für die beiden unter 4) aufgeführten Materien: Passwesen und Fremdenpolizei" wird die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung bedingt durch die ausschliessliche Kompetenz des Reiches hinsichtlich der Beziehungen zu Auswärtigen Staaten (Art. 6,1) Im Art.4 der RV 1871 standen Passwesen und Fremdenpolizei im Zusammenhange mit Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit etc. Preuss äusserte im Verfassungsausschuss: [1] "Man könnte vielleicht eine raale Stärkung der Reichsmacht darin sehen, wenn man das Recht der Staatsangehörigkeit, das Passwesen, die Fremdenpolizei, das Auslieferungs- sowie das Ein- und Auswanderungswesen zur ausschliesslichen Reichssache erklärte." Dass schliesslich Passwesen und Fremdenpolizei aus dem üblichen Zusammenhange genommen und nicht zur ausschliesslich Reichskompetenz geworden sind, dürfte ein Kompromiss darstellen - da es sich um Gebiete polizeilicher Tätigkeit handelt, die die Länder als ureigene Domäne ansehen, wenngleich frühere Vorkommnisse auf diesem Gebiete (bes.1885 Ausweisung der Polen aus den preussischen Ostprovinzen) das Vorliegen eines mit den völkerrechtlichen Beziehungen des Reiches engverknüpften Gebietes beweisen.

1) Prot. V.-A. Seite 64.

Passwesen und Fremdenpolizei leiten über zu den in in den Punkten 5 bis 11 des Artikel 7 aufgeführten Gebieten des Gemeinschaftslebens. Dass das Reich die hier genannten Zweige der Sozialpolitik in ihrem weiteren Sinne zu seiner Interessensphäre erklärt hat, steht im Einklang mit der leitenden Idee der Weimarer Verfassung: Förderung des Gesamtwohles des einheitlichen deutschen Volkes.

Zu dem in ~~Satz~~ Punkt 6) aufgeführten „Presse-Vereins-und Versammlungswesen" geben die Artikel 118, 123, 124, und 159 der Grundrechte bereits normierende Vorschriften. (Artikel 118: Recht der freien Meinungsäusserung, woran kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern darf; Artikel 123 und 124: Vereins- und Versammlungrecht, Artikel 159: Koalitionsfreiheit - gewährleisten die Handhabung von Reichs- und Landesgesetzgebung in sozialem Geiste, wie ja überhaupt die Grundrechte im zweiten Abschnitt: "Das Gemeinschaftsleben" und in den Artikeln 157 bis 156 (Arbeit) programmatische Erklärungen auf dem Gebiete der Sozialpolitik geben, die Richtlinien für die Gesetzgebung bilden.)

So hat ~~z.B.~~ auch Punkt 9: Arbeitsrecht, welcher Begriff über die bisher gebräuchliche Bezeichnung "Arbeiterschutzgesetzgebung" hinausgeht, eine Ergänzung den Grundrechten dahin erfahren, dass Artikel 157, welcher den "Schutz der Arbeitkraft proklamiert, in Absatz 2 bestimmt: "Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht" [1].

1) Das bedeutet, dass das gesamte Arbeitsrecht in einem einheitlichen grossen Gesetz kodifiziert werden soll. Diese Kodifikation befindet sich noch im Stadium der Vorarbeiten, vgl. Anschütz Komm. S.410.

Die im Punkt 9 aufgeführten Gegenstände - Arbeitsrecht, Versicherung und Schutz der Arbeiter und Angestellten, sowie der Arbeitsnachweis - sind im Kaiserreich schon von der Reichsgesetzgebung in Angriff genommen worden und zwar zunächst durch Schaffung des Sozialversicherungsrechtes und Arbeiterschutzes:

Die wichtigsten Reichsgesetze sind:

Reichsgesetz von 1889 betr. Invaliditäts - und Altersversicherung,
" " 1891 Neufassung des siebten Titels der Gewerbe-Ordnung (Arbeiterschutzgesetz).
" " 1899 Invalidenversicherungs-Gesetz
" " 1903 Kinderschutzgesetz
" " 1900 betr. Unfallversicherung
" " 1912 " Reichsversicherungsgesetz für Angestellte.

Während des Krieges setzte eine "Neuorientierung"[1] des Arbeitsrechtes ein, beginnend mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916." "Von da an wurden die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitergeber und Arbeiternehmer" nach einem "ungeschriebenen Staatsrecht" zunächst auf dem Gebiete der sozialpolitischen Gesetzgebung und Verwaltung, später auch auf fast allen anderen Gebieten der inneren und äusseren Politik zu massgebenden Faktoren unseres öffentlichen Lebens."[1]

Seit der Umwälzung von 1918 ist (nach Kaskel)[1] "in einer kaum mehr übersehbaren Fülle ~~schnell aufeinanderfolgender~~ einander überstürzender Gesetze und Verordnungen ein völlig neues Arbeitsrecht entstanden: Weite Gebiete des bisherigen Arbeitsrechts, wie der Arbeitszeitschutz, über die Schlichtung, wurden völlig umgestaltet, vor allem aber ganz neue Rechtsbereiche in das Arbeits-

1) vgl. Kaskel, Arbeitsrecht S.8 ff.

Recht einbezogen und zum ersten Male einer rechtlichen Regelung unterworfen, wie die gesamte Arbeitsverfassung, das Tarifrecht, die Arbeitsbeschaffung und Arbeitsvermittlung, die Erwerbslosenfürsorge und das Landarbeiterrecht. "

Die wichtigsten neuen Reichsgesetze, welche die frühere sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches ausdehnen auf die Arbeitsvermittlung sind:

Reichsgesetz vom 5.Mai 1920 (R.G.Bl. S.876) Schaffung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung

Reichsgesetz vom 22. Juli 1922 (R.G.Bl. I.S.657) Arbeitsnachweisgesetz.

Neuerdings:

Reichsgesetz vom 16. Juli 1927 (Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.)

Die reichsgesetzliche Regelung des Arbeitsrechtes erfasst auch ~~Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.~~ Die landwirtschaftlichen Arbeiter, was vor der Umwälzung als Gebiet der Agrarpolitik zur Vorbehaltszone der Einzelstaaten gehörte. Da diese Gesetze von besonderer Bedeutung sind wegen der von ihnen geschaffenen eigentümlichen Behörden-Organisation wird später bei Erörterung der Verwaltung noch von ihnen die Rede sein müssen.

Auf Punkt 10: "Errichtung beruflicher Vertretungen basiert Artikel 165, der die bereits erwähnte Wirtschaft-Verfassung mit der Spitze des Reichswirtschaftsrates in der Reichsverfassung festgelegt.

Die in der R.V. 1871 als "Medizinalpolizei" bezeichnete Staatstätigkeit (1873 Schaffung des Reichsgesundheitsamtes, 1900 Reichsgesetz betr. Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten) hat eine Erweiterung zum "Gesundheitswesen" (Art.7,8) erfahren, daneben steht die auch im Art. 4 RV. 1871 genannte Veterinarpolizei, hier "Veterinärwesen" ausserdem "Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge."

Veterinärwesen und Pflanzenschutz greifen in das Gebiet der Agrarpolitik ein, ebenso können Massnahmen auf diesem Gebiete von Bedeutung für die Wirtschaftspolitik (Import) sein.

Neben der "Bevölkerungspolitik" wird noch besonders aufgeführt: "Mutterschafts- Säuglings-,Kinder- und Jugendfürsorge."

Bezüglich dieser Materien der fakultativen Reichskompetenz meinte der Berichterstatter im Verfassungs-Ausschuss (Abg.Koch): 1) "Es war zweifelhaft, ob die Bevökkerungspolitik ausdrücklich aufgeführt werden musste, da sie in der nachstehenden Ziffer "Mutterschafts-Säuglingsfürsorge" enthalten und auch unter dem Gesichtspunkt Gesundheitswesen zu bringen ist. Wir haben aber Wert darauf gelegt, die Bevölkerungspolitik ausdrücklichzu nennen. Es kommt nämlich nicht darauf an, die Gegenstände zu bezeichnen, mit denen wir uns befassen wollen, sondern auch darauf die Tendenz hervorzuheben, von der aus man die Gesetzgebung herangeht. Es ist aber etwas anderes, ob man aus Rücksichten auf die Gesundheitspflege oder die Bevölkerungspolitik an eine Gesetz gebung herantritt."

Schliesslich sind auch das Armenwesen und die Wanderfürsorge (~~Einwanderer, Auswanderer~~; innerhalb des Reichsgebietes Wandernde, nicht Ansässige und Obdachlose) als der reichsgesetzlichen Regelung zugänglich besonders erwähnt. (Punkt 5).

Wenn die RV. 1919 im Art. 7 eine Spezialisierung sozialpolitischer Gebiete, wie sie oben kurz gekennzeichnet wurde vornimmt, so hängt dies damit zusammen, dass "Wohlfahrtspflege" nach Art. 9 eine der beiden Materien ist, in denen dem Reich nur Grundsatzgesetzgebung zusteht, sodass hier mit Ausnahmen begründet werden (s.unten Art.9)

Ausserdem entspricht die Aufzählung sozialpolitischer Materien der Zeitströmung und dem demorkatischen Gedanken der Weimarer Verfassung, wonach Intervention des Staates im Interesse des "Gesamtwohl des Volkes" notwendig ist.

1) Prot. V.-A.S. 70.

Die gleiche Tendenz in Verbindung mit finanzwirtschaftlichen Notwendigkeiten kommt zur Geltung in den Materien der Ziffern 12 und 13 des Art. 7, welche die in den weiteren Punkten 14 - 19 katalogisierten Gebieten des Wirtschaftslebens einleiten: Enteignung und Sozialisierung. Die Verfassung vermeidet allerdings den Ausdruck: "Sozialisierung" und sagt: "die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft."

Die Enteignung-der "obrigkeitliche Eingriff" in das Eigentum, um es dem Untertanen ganz oder teilweise zu entziehen zugunsten eines öffentlichen Unternehems"[1] - hat vor der Weimarer Verfassung nicht reichsgesetzlicher Regelung unterlegen hat. Das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 (§ 2) hat dem Reiche auf diesem Gebiete Befugnisse erteilt.[2] Triepel meint, in Bezug auf die RV. 1871: "Zur Regelung des Enteignungsrechtes würde, wie ich glaube, das Reich wegen des engen Zusammenhanges der öffentlichrechtlichen mit der privatrechtlichen Seite des Institutes befugt sein." Art. 153, gewährleistet das Eigentum in den Schranken der Gesetzgebung[3]. Insofern steht das Enteignungsrecht in engem Zusammenhange mit der Vergesellschaftung von Unternehmungen. Die "Grundrechte" Art. 153, Abs. 2 setzen ausdrücklichfest, dass Enteignung nur auf gesetzliche Grundlage, "zum Wohle der Allgemeinheit" erfolgen kann, dass aber auch das Reich gegenüber den Ländern Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden gegen Entschädigung enteignen kann.

Bei den Beratungen im Verfassungsausschuss gingen

1) Otto Mayer II.
2) Triepel, S.422 (Reichsaufsicht)
3) vgl. Anschütz, Komm. S.397.

die Meinungen darüber auseinander, ob die Sozialisierung zur ausschliesslichen Kompetenz des Reiches gehören solle, oder ob auch die Länder, solange und soweit das Reich nicht sozialisierte, Vergesellschaftungsmassnahmen treffen dürften. Das Reichwirtschaftsministerium wies darauf hin, dass sich aus der konkurrierenden Kompetenz der Länder Misstände insoferne ergeben könnten, als Sozialisierungsmassnahmen eines Einzelstaates, die zeitlich früher vorgenommen würden als im Reiche, weiter gehen oder sich nach einer anderen Richtung bewegen könnten, als die vom Reiche beabsichtigten. Dadurch könnten die Pläne des Reiches empfindlich gestört, ja undurchführbar werden. Das Reich müsste darum die Möglichkeit haben, Sozialisierungsmassnahmen der Einzelstaaten, bevor sie Gesetze geworden seien, zu verhindern.

Auch in Bezug auf die Sozialisierung sollten nicht die Interessen der Länder massgebend sein, sondern den alleinigen Ausschlag das im Reichsinteresse verkörperte Wohl der Gesamtheit des deutschen Volkes geben - mag essich um die "Vergesellschaftung der preussischen Kohle oder bayrischen Wasserkräfte oder um die Sozialisierung des Heringfanges und Heringshandels des Landes Hamburg, " handeln. Gleichwohl machten sich Bedenken gegen die ausschliessliche Reichskompetenz geltend, insbesondere mit Rücksicht auf die Beschleunigung der Vergesellschaftung von Naturschätzen.

Vgl. württembergischer Gesandter Prot.Verf.A.-S. 420:
"Wenn die Vergesellschaftung der Naturschätze zum ausschliesslichen Rechte des Reiches gemacht wird, und den Einzelstaaten die Möglichkeitngenommen wird, bei der Sozialisierung mitzuwirken, so entsteht die Gefahr, dass Jahrzehnte hindurch bei der mangelhaften Finanzkraft des Reiches grosse Gebiete die Sozialisiert werden könnten au finanzieller Schwäche des Reiches nicht in Angriff genommen werden, während Einzelstaaten dazu wohl in der Lage sind,"

Um aber in jedem Falle die Durchkreuzung der Sozialisierungspläne des Reiches durch Massnahmen der Länder verhindern zu können, (Sinzheimer Prot. V. A.), wurde ein besonderes Einspruchsrecht des Reiches ausdrücklich in der Verfassung festgelegt.

Art. 12 Abs. 2 RV 1919 trifft eine Ergänzungsvorschrift zu Art. 7 Punkt 13, insofern er ein Einspruchsrecht der Reichsregierung bei Vergesellschaftungsmassnahmen der Länder begründet, im Falle durch die betr. Landesgesetze das" Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt" wird. Gegen diesen Einspruch des Reiches ist nach allgemeiner Ansicht[1] den betr. Lande kein Rechtsmittel gegeben, Normativ- Bestimmungen über die Vergesellschaftung von Unternehmungen enthalten die Grundrechte im Art. 156, der nur von der Zustimmigkeit der Reiches spricht (Das Reich kann durch Gesetz..... für die Vergesellschaftung geeignete Private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen." Im Art. 156 heisst es weiter: "Es (das Reich), kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluss sichern."

Der unbedingt konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen weiterhin alle Zweige der Wirtschaftspolitik (mit Ausnahme der Agrar- Politik): Handel, Bank-und Börsenwesen, Gewerbe, Versicherungswesen, die Seeschiffahrt, Hochsee-und Küstenfischerei. Die Agrarpolitik wird hier getroffen, soweit es sich um den Verkehr mit Nahrung- und Genussmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfes handelt.

Auf dem Gebiete von Handel und Gewerbe hat das Reich seit seinem Bestehen für Einheitlichkeit in den Grundbedingungen Sorge tragen müssen. Es braucht nur hingewiesen zu werden auf folgende Reichsgesetze: Gewerbeordnung von 1869-1883 mit zahlreichen Novellen sowie Handelsgesetzbuch vom 10. 5. 1897.

Bei der Aufzählung der Reichskompetenzen der RV 1871 Art. 4, war zwischen Mass und Gewichtswesen das Münzwesen ein _

---

1) cfr. Triepel Streitigkeiten S. 86 ~~(s. unten bei Reichsaufsicht.~~ Das Einspruchsrecht der Reichsregierung nach Art. 12,2. hat Bedeutung für das Problem der Reichsaufsicht.

geschaltet, und das Papiergeldwesen damit im Zusammenhange genannt. "Die Ordnung des Mass-, Münz- und Gewichtssystem nebst Feststellung der Grundgesetze über die Emision von fundierten und unfundierten Papiergeld") auch die "allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen" waren zur Reichszuständigkeit erklärt worden. (Art.4,4). Die RV. 1919 nimmt hier eine Kompetenztrennung vor, insofern, das "Münzwesen" zur ausschliesslichen Reichskompetenz geworden ist. (Art. 6) Während für "das Mass- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen, sowie das Börsenwesen" die Landeszuständigkeit nicht völlig ausgeschaltet ist. Bezüglich des Münzwesens war die frühere "Münzhoheit" der deutschen Einzelstaaten bereits 1871 auf das Reich übergegangen, die Einzelstaaten haften zwar das Prägerecht, das "Münzmonopol" behalten - waren aber genauen Reichsvorschriften hierüber unterworfen. Das Bildnis des Landesherren auf der Münze war ihnen jede rechtliche Bedeutung. Die wichtigsten Reichsgesetze, welche diese Gebiete auf Grund der R.V.1871 geregelt haben, sind :

Mass- und Gewichts-Ordnung von 1868 verändert bes. durch Reichsgesetz von 1884 und vom 26. IV. 1893.

Reichsgesetz von 1898 betr. die elektrischen Masseinheiten

Reichsgesetz von 1871 betr. Ausprägung von Reichsgoldmünzen,

Reichsgesetz von 1873/1909 Münzgesetz

Reichsgesetz von 1874/1906 Ueber die Ausgabe von Banknoten

" " 1875/1909 Bankgesetz (Reichsbank)

" " 1898 Hypothekenbankgesetz

" " 22.6. 1896/8.5.1908 Börsengesetz

Konkursordnung vom 20.5. 1898

Scheckgesetz vom 11. 5. 1908.

Wechselordnung vom 3.6. 1908.

Nach der neuen Reichsverfassung hinzugekommen:

Das Reichsbankgesetz von 1924.

Das Versicherungswesen unterlag der reichsgesetzlichen Regelung seit dem Reichsgesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12.5. 1901 (Kaiserliches Aufsichtsamt für Privatversicherung).

Dass Artikel 7 der RV 1919 weiter die "Seeschiffahrt, die Hochsee- und die Küstenfischerei" der fakultativen Reichszuständigkeit unterstellt, lag nahe wegen der Berührung dieser Gebiete mit den Beziehungen des Reiches zum Auslande.

Neu[1] ist im Artikel 7 gegenüber den früheren Verhältnissen die Unterstellung des Bergbaues unter die Reichsgesetzgebung (Art. 7 Punkt 16) Vergl. Berichterstatter Dr. Spahn, Verfas.Ausschuss, Prot. Seite 51:

> " Die Ausdehnung der Reichszuständigkeit wird dem tatsächlichen Zustand, wie er schon bisher sich herausgebildet hatte, nicht wesentlich verändern, Das preussische Berggesetz hat nämlich für den gesamten Bergbau Deutschlands vorbildlich gewirkt. Die späteren Berggesetze haben sich in den materiellen Grundgedanken an das preussische Bergrecht angeschlossen, so die Berggesetze Bayerns und der Thüringischen Staaten."
>
> Vergl. Jedoch Triepel[3] S. 423: "Ob das Bergwesen zur Gesetzgebungszuständigkeit des Reiches gehöre, ist bestritten. Soweit die privatrechtliche Seite in Betracht kommt, kann natürlich kein Zweifel herrschen; die öffentlich - rechtliche kann vom Reich mindestens insoweit geregelt werden, als ein Zusammenhang mit dem Gewerbewesen (Art.4, Ziff.1) besteht".
>
> Zu berücksichtigen ist hier, der im 5. Abschnitt der Grundrechte enthaltene Artikel 155, dessen 4. Absatz lautet:
>
> "Alle Bodenschätze und alle Wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen."

Es liegt hier einer der Fälle der "Elastizität des Staatsbegriffes" der Reich oder Land, aber auch Reich und Land bedeuten kann, aber nicht muss," vor, worauf Wittmayer[2] hinweist.

1) Anschütz Komm. S. 56
2) Wittmayer Archiv d.ö.R. 39 S. 391 ff.
3) Triepel Reichsaufsicht S. 423

Schliesslich wird durch den Absatz 19 in Artikel 7 das Verkehrswesen einschliesslich des Baues von Landstrassen, der fakultativen Reichskompetenz unterstellt, soweit es sich bei dem allgemeinen Verkehr um die Landesverteidigung handelt. Da die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen und Wasserstrassen inzwischen in Reichsbesitz übergegangen ist, muss hierauf bei der "Verwaltung" zurückgekommen werden.

Der letzte Absatz des Artikel 7 führt das Theater und Lichtspielwesen besonders auf, obwohl dieses teils durch das Privatrecht, teils durch das Gewerberecht zur Kompetenz des Reiches gehört, (Preuss. Verf.A.Prot. S.425). Begründet wurde die Einfügung dieses Punktes im wesentlichen durch den Hinweis auf gemeinnützige Theater und auf die Handhabung der Zensur, sodass man also wohl nicht fehlgeht, hier einen Zweig der Kulturpolitik zu sehen, für den das Reich sich kompetent erklärt.

Damit schliesst der Katalog des Artikel 7; er enthält jedoch nicht alle Materien der fakultativen Reichskompetenz. Auch der Artikel 8 beginnt: "Das Reich hat die Gesetzgebung über .....". Die Materien des Artikel 8 ist in der Verfassung gesondert behandelt worden, weil es sich hier um die schwierige Frage der Zuständigkeit von Reich und Ländern auf dem Gebiete der F i n a n z e n handelt. Die Bedeutung des Finanzwesens als des Rückgrats des modernen Staates rechtfertigt ein besonderes Eingehen auf die Entwicklung der Finanzgesetzgebung des Deutschen Reiches, die auf das innigste verknüpft ist mit der Bedeutung der Einzelstaaten.

Schwierig war die Frage der Finanzgesetzgebung infolge der äusserst verwickelten finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Gliedstaaten, wie sie sich seit Gründung des Kaiserreiches ausgebildet hatten.

Obwohl die Verfassung von 1871 dem Reiche die unbeschränkte Kompetenz durch Erhebung von Steuern gewährt hatte, so hat doch die tatsächliche Entwicklung dazu geführt, dass die Reichsfinanzen im Wesentlichen auf den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten basierten und als herrschende Meinung galt, dass an Steuern nur die indirekten Steuern der Reichsfinanzpolitik zur Verfügung stünden. Artikel 4 der Reichsverfassungen von 1871 führte unter der Reichsgesetzgebung, Punkt 2 auf:

> "Die Zoll-und Handelsgesetzgebung und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern."

Im Zusammenhange damit sagte Art. 70 RV. 1871:

> "Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fliessenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden sind die, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaten nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des Budgetmässigen Vertrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden."

Während also Artikel 70 RV.1881 die Matrikularbeiträge als vorübergehende Finanzmassnahmen gekennzeichnet hatte, wurden sie im Wesentlichen aus historisch-politischen Gründen zu einem Angelpunkt der Finanzwirtschaft des Reiches [1]. ~~War~~ Für die Verfassung von 1871 war die "staatliche Einheit der Gesamtheit", ~~so doch~~ für die tatsächliche Entwicklung aber die Vielheit der verbundenen Gliedstaaten das massgebende Prinzip bei der Gestaltung des Finanzwesens. Schon in den ersten Jahren des Reiches nachdem die Milliardenflut des Frankfurter Friedens verebbt war, hatte sich das Bedürfnis neuer Einnahmequellen des Reiches geltend gemacht. Miquel [2] hatte 1873 in einer Reichstagsrede daraufhingewiesen, dass die Hauptschwierigkeit der Vermehrung der eigenen Einnahmen des Reiches in dem Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten und in dem mangelhaften Konstitutionellen Befugnissen der Kammer in Preussen liege. Schon 1879 bestand im Reichstage die Meinung, dass "die Matrikularbeiträge sich überlebt hätten und dass dafür eine neue Form geschaffen werden müsse in Gestalt direkter Reichssteuern." [3] Hinsichtlich des grossen Umschwunges, den das Jahr 1879 für die Politik Bismarck's brachte, ist darauf hingewiesen worden, dass ein wesentlicher Grund für Bismarck in der Unmöglichkeit gelegen haben mag in der Richtung der bisherigen Politik mit dem Reichstage zu einer finanziellen Verselbständigung des Reiches zu gelangen [4].

1) Für die folgende Skizzierung der Verknüpfung der Reichs-und Landesfinanzen vor dem Kriege sind die Zitate entnommen aus Gerloff. Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches vergl. S.506.
2) Gerloff S.61
3) " S.63 Abg. v. Minnigerode
4) " S. 148. ff.

" Allzulange war die Aufgabe dem Bundesstaate eine selbständige finanzielle Grundlage zu geben, die weder bei der Konstituierung des norddeutschen Bundes noch bei der Reichsgründung eine Lösung hatte finden können, vertagt worden. Die lang anhaltende wirtschaftliche Depression, die Verschmelzung der Reichs - und Landesfinanzen, die veralteten Steuersysteme der Einzelstaaten, der Ablauf der wichtigsten handelspolitischen Vereinbarungen, kurz jene Bündel das Wirtschaftsleben der Nation tief berührende Reformfragen, von denen keine gelöst werden konnte, ohne andere einschneidend in Mitleidenschaft zu ziehen , hatte inzwischen die Notwendigkeit der finanziellen Verselbständigung zu einer Aufgabe werden lassen, die in ihrer weittragenden Bedeutung nur in der Verfassungsvereinbarung selbst ein Vorbild fand. Ihre Durchführung forderte entschiedene Stellungnahme zu allen zentralen politischen Problemen, insbesondere zu den Fragen Unitarismus und Föderalismus."

Bismarck sagte in seiner Einleitungsrede zu der Begründung der Zolltarifvorlage: 1)

"Der heutige Zustand der deutschen Gesamtfinanzen worunter ich nicht bloss die Reichsfinanzen, sondern die Gesamtheit der Finanzen des Reiches und der einzelnen Länder verstehe - denn bei dem organischen Zusammenhange derselben lassen sie sich nicht getrennt behandeln und betrachten - ist derart, dass er m.E. auf das Dringlichste zu einer baldigen und schleunigen Reform auffordert.

Das erste Motiv, welches mich in meiner politischen Stellung als Reichskanzler nötigt für die Reform einzutreten, ist das Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches . Dieses Bedürfnis ist bei der Herstellung der Reichsverfassung schon anerkannt worden. Die Reichsverfassung setzt voraus, dass der Zustand der Matrikularbeiträge ein vorübergehender sein werde, welcher solange dauern soll, bis Reichssteuern eingeführt werden.

Gewiss ist, dass es für das Reich unerwünscht ist, ein lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte, bei richtiger Benützung der Quellen, zu welchem die Schlüssel durch die Verfassung in die Hände des Reiches gelegt, bisher aber nicht benutzt worden sind.....
.....Die Konsolitation des Reiches, der wir ja alle zustreben, wird gefördert, wenn die Matrikularbeiträge durch Reichsteuern ersetzt werden."

Entgegen dem Zweck der Reichsfinanzreformvon 1879 der finanziellen Verselbständigung des Reiches, wurde durch Annahme der Frankenstein'schen Klausel, die ein Zugeständnis an den Partikularismus, eine Beschränkung der Reichsgewalt bedeutete, eine neue Verkettung von Reichs - und Landesfinanzen herbeigeführt.

1) Sten. Ber. 1879, 4.Leg.Ber.II Session Seite 927;Gerloff S.157.

Die nicht in Einklang mit der RV. 1871 stehende Franken'steinsche Klausel, wonach "derjenige Betrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen in einem Jahre übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten nach Massgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen" war, konnte erst 1904 zum grössten Teile beseitigt werden. Mit dem gleichen Gesetz (vom 14.Mai) wurde 1904 die Bestimmung der RV. 1871 wonach Matrikularbeiträge erhoben werden sollten, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, gestrichen, sodass mithin die Matrikularbeiträge fortan als dauernde Einrichtung galten.

Das Steuerprogramm Bismarck's umfasste mit Ausnahme der Wehrsteuern nur Verbrauchsteuern, da Bismarck prinzipiell Gegner der direkten Besteuerung war und eine ausschliesslich indirekte Besteuerung (in Verknüpfung mit eigener Erwerbswirtschaft, Finanzmonopolen) propagierte. Bismarck's Reichsfinanzreform scheiterte, einen dauernden Nachhall haben seine Ideen aber insofern hinterlassen, als es gewissermassen Gewohntheitsrecht geworden ist dass unter den damaligen politischen Verhältnissen die direkten Steuern insbesondere die Einkommensteuer unantastbare Domäne der Einzelstaaten wären und bleiben müssten. Vergl. Gerloff, Seite 505:

"Der Uebertragung von Landessteuern auf das Reich redet, nachdem die Einzelstaaten die Erbschaftssteuern haben abtreten müssen, niemand mehr das Wort. Und wenn die Verfassung auch direkte Reichssteuern vorsieht, so gilt heute doch als herrschende Meinung, dass die wichtigsten direkten Steuern, die allseitig als solche angesehen werden, Einkommen- und Vermögenssteuern seitens des Reiches ohne Gefahr der finanziellen und damit politischen Mediatisierung der Einzelstaaten nicht mehr im nennenswerten Umfange in Anspruch genommen werden können."

Berücksichtigt man hierzu noch, dass auch von dem zentralistisch gedachten Reichsorgane dem Reichstage, im letzten Jahrzehnt vor dem Kriege die Beibehaltung des Systems der Matrikularbeiträge als eine Garantie des Föderalismus gewünscht wurde, so wird die Aenderung in den tatsächlichen politischen Verhältnis zwischen Reich und Ländern, die auf finanziellen Gebiete

eingetreten ist, offemsichtlich. Wenn auch der Artikel 8 der Reichsverfassung von 1919 in seinem ersten Satz im Wesentlichen das selbe besagt, wie Artikel 4, Absatz 2 der alten Reichsverfassung, so ist er doch sehr schnell zur Grundlage von Reichsgesetzen geworden, die der Reichsfinanzgesetzgebung eine funfamental-geänderte Bedeutung verleihen.

Artikel 8 RV. 1919 lautete:

Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustandenm so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen."

Der zweite Satz des vorstehend angeführten Artikel enthält bereits einen Hinweis, dass fortan von einer Beschränkung auf indirekte Steuern zur Deckung des Reichsfinanzbedarfes nicht mehr die Rede sein könne." Die Reichsverfassung erteilt den Reichsgesetzgeber unbegrenzte Vollmacht zur Einführung neuer Reicheinnahmen, jedweder Art und zur Uebernahme bestehender Landes-und Gemeindeeinnahmen auf das Reich " (Giese S.70)

Bei denVerhandlungen des Verfassungsausschusses wies der Vertreter des Reichsfinanzministeriums darauf hin, dass ~~das~~ wenn auch formell kein Zweifel bestanden habe, dass das Reich nach RV. 1871 berechtigt war, direkte Steuern zu ergeben, es doch zweifelhaft gewesen wäre, ob dies in der Absicht der Gesetzgeber (Bundesrat, Reichstag, vgl. oben) gelegen hätte. Hinsichtlich der RV. 1919 müsste es angesichts der finanziellen Lage des Reiches selbstverständlich sein, dass dem Reiche grundsätzlich alle erreichbaren Steuerquellen zur unbeschränkten Verfügung zu halten sein würden. Aber es fanden sich bei den Verfassungsberatungen auch andere Meinungen, so z.B. die Ansicht, dass die Frage nicht so gestellt werden dürfe: "Wie deckt das Reich seine Aufgaben? sondern: wie decken wir am besten die Ausgaben, die vom deutschen Volke im Reich in den Einzelstaaten in den Kommunen zu decken sind?" (Abg. Dr. Heintze,Prot. S.128.) Im Zusammenhange damit wurde

vorgeschlagen, von vorn herein durch die Verfassung den Einzelstaaten die Ueberlassung der Einkommensteuer zu gewährleisten.

Anschütz[1] kommentiert den zweiten Satz des Artikel 8 (Die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder) wie folgt: "Satz 2 ist eine Schutzvorschrift zgunsten der Länder.

Die Aufnahmedieser Vorschrift erschien notwendig im Hinblick auf die erklärte Absicht des Reiches, sein Steuersystem, in dem früher (namentlich in der Zeit vor dem Krigge) indirekte Steuern die Hauptrolle spielten, durch Einbeziehung der wichtigsten direkten Steuern, der Einkommen- und Vermögenssteuer zu erweitern und damit die Hand auf Finanzquellen zu legen, die bislang den Einzelstaaten (nicht de jure, aber de facto) ausschliesslich vorbehalten waren und als unentbehrliche Grundlage ihres Finanzwesens für sie eine Lebensquelle bildeten."

Ueber die Bestimmung des Art. 8, dass das Reich die Gesetzgebung über die Abgaben habe, so weit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden, sind Meinungsverschiedenheiten entstanden, Poetzsch[2] sagt hierzu:

"Die Weimarer Verfassung hielt Teilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Masse der Inanspruchnahme der einzelnen Steuerquellen (Art. 8) für möglich. Für die Landesgesetzgebung wäre noch Raum gewesen, die Hälfte einer Steuer zu erfassen, wenn das Reich für seine Zwecke nur die Hälfte gebrauchte. Das Erfordernis einer einheitlichen Finanzpolitik im Reich hat schnell darüber hinausgeführt. Art. 8 ist entgegen dem Wortlaut der Verfassung bald dahin ausgelegt worden, dass das Reich allein die Kompetenz habe, eine Steuer zu regeln, wenn es eine Steuer auch nur zu einem kleinen Teile für seine Zwecke brauche, Schon das Landessteuergesetz hat diese Auslegung sanktioniert."

---

1) Anschütz, Komm.S.57.
2) Poetzsch: Jahrbuch XIII. S.35.

Das Reich hat von der ihm mit Artikel 8 verliehenen Steuerkompetenz schon wegen seiner finanziellen Verpflichtung aus dem Friedensvertrage weitgehenden Gebrauch gemacht. Dass es nicht länger willens war in finanzieller Beziehung Kostgänger der Einzelstaaten zu bleiben, bewies schon das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10.9. 1919 (RGB. Seite 1591)[1] worauf an anderer Stelle näher eingegangen werden muss. Hier soll nur auf dem § 46 d.Gesetzes, welches im Uebrigen sich ausschliesslich auf die Verwaltung erstreckt, hingewiesen werden, der in seinen ersten Absätzen lautet:

" Wird eine Reichseinkommensteuer eingeführt, so ist jedes Land an deren Aufkommen mindestens mit einem Betrage zu beteiligen, welcher der in den Steuerjahren 1917, 1918 und 1919 erfolgten durchschnittlichen Belastung (Gemeindeverbände) mit dem durch die Reichseinkommensteuern ersetzen Landesabgaben entspricht.
2.) Der Anteil muss mindestens das Aufkommen aus diesen Abgaben in Land und Gemeinden (Gemeindeverbänden) für das Steuerjahr 1919 zuzüglich einer Steigerung von 6 von 100 erreichen. Eine Herabsetzung des Anteils kann nur insoweit erfolgen, als dass Reich entsprechende Beträge aus anderen Quellen zum Ausgleich überwiesen hat."

Eine grundsätzliche Regelung des Besteuerungswesens des Reiches erfolgte durch die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 ~~(RGB.)~~ Die Reichsabgabenordnung enthält im Wesentlichen die Einsetzung einer Reichseigenen Finanzverwaltung (siehe unten), ausserdem Normen für das Besteuerungsrecht des Reiches. ~~die~~ Von besonderer Bedeutung ~~das~~ für das Verhältnis von Reich und Ländern ist das 1920 ergangene Landessteuergesetz (RGBl.S.402), in der Fassung vom 23. Juni 1923 (RGBl.S. 494) als Finanzausgleich bezeichnet.

Das Landessteuergesetz bezw. der Finanzausgleich trifft die Festlegung des Verhältnisses der Reichssteuern zu der Landes- und Gemeindebesteuerung. "Damit wurde eine Kompetenz des Reiches zur Erhebung des Steuerbedarfs der Länder geschaffen und die Grundlage für das Ueberweisungs- und Dotationssystem

1) Aufgehoben mit Inkrafttreten der Reichsabgaben-Ordnung (gemäss § 444 RAO.) bis auf den oben zitierten § 46.

gelegt[1]. Eine Aufzählung der zahlreichen Reichssteuergesetze der Reichsfinanzreform von 1919/20 an dieser Stelle erscheint nicht erforderlich, der Schwerpunkt der Reform liegt in der Inanspruchnahme der Einkommen- und Besitzsteuer seitens des Reiches.

Die Reichsfinanzreform von 1919/20 hat die finanzielle Verselbständigung des Reiches herbeigeführt. Nicht mehr ist das Reich auf Beiträge der Einzelstaaten angewiesen; dem Reiche fliessen grundsätzlich alle Steuerquellen zu und das Reich lässt Länder und Gemeinden an den Steueranträgen teilnehmen bezw. weist ihnen vereinzelte Steuergebiete zu.

Vergl. Landessteuergesetz bezw. Finanzausgleich § 2:

"Die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich schliesst die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) aus, wenn nicht reichsgesetzlich ein anderes vorgeschrieben ist.

Die Erhebung von Zuschlägen zu Reichssteuern ist den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) nur auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung gestattet."

Dagegen belässt § 1 des Finanzausgleiches den Ländern das Recht eigener Steuergesetzgebung mit dem Vorrang des Reichsrechtes: "Die Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) sind berechtigt, Steuern nach Landesrecht zu erheben, soweit nicht die Reichsverfassung und die gemäss der Reichsverfassung erlassenen reichsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen".

Formell erhalten die Länder einen gewissen Schutz in finanzieller Beziehung durch den bereits zitierten 2. Satz des Artikels 8, wonach das Reich auf "die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder "Rücksicht zu nehmen hat, sowie durch den Artikel 11.

1) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 35.

Im Artikel 11 werden die Gründe aufgeführt, die für die Untersagung und Beschränkung der Landessteuern durch das Reich vorliegen müssen. Das Reich kann in Reichsgesetzen Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um eine Schädigung des finanziellen oder handelspolitischen Reichsinteresses oder direkter Volksinteressen durch Doppelbesteuerung, Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen, durch Benachteiligung der Freizügigkeit, des Warenverkehrs und durch Ausfuhrprämien zu vermeiden. Des weiteren kann auch "nach Ermessen des Reichsgesetzgebers das Sozialinteresse" - wie Artikel 11 sagt: "Wichtige Gesellschaftsinteressen" - dem fiskalischen Landesinteresse vorgezogen, insbesondere die Bevölkerung vor unsozialerscheinenden Abgaben bewahrt werden. "[1] Die im Artikel 11 begründete Reichszuständigkeit ist eine Grundsatzkompetenz.[2] Im Finanzausgleich wird mit § 8 den Ländern auferlegt, Steuern vom Grundvermögen und vom Gewerbebetrieb[3] zu erheben." Sie können diese Steuern den Gemeinden ganz oder teilweise überlassen." Des weiteren werden Merkmale für die Steuerbemessung angegeben; die Landesregierungen wurden beauftragt, nähere Bestimmungen über diese Merkmale zu erlassen. § 9 verbietet den Landesregierungen,[4] die ihnen mit § 8 überwiesenen Steuern wie Einkommensteuer auszugestalten.

§ 12 befiehlt den Ländern zum Zwecke der öffentlich rechtlichen Wegeunterhaltung eine Wege-Steuer zu erheben (für die Benützung der Wege durch Fahrzeuge - mit Ausnahme von Kraftfahrzeugen). Der Verkehr mit Kraftfahrzeugen ist von grösserer

---

1) Komm. Giese, S.77 vgl. hierzu Verbot der Chemnitzer Sozialabgabe (Poetzsch Jahrbuch 13).
2) Die Reichsgesetzgebung stellt Grundsätze ~~lich~~ entweder als Direktiven für die Landesgesetzgebung oder auch mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit auf.(Vgl.Anschütz Komm.S62) ~~s.Unten S....~~
3) Im Landessteuergesetz "Ertragssteuer" genannt.
4) "Besteuerungsmerkmale, die auf die Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abzielen, dürfen nicht zugrunde gelegt werden."

als nur lokaler Bedeutung; einheitliche Regelung liegt im Allgemeinen Verkehrsinteresse. Deshalb ist diese Steuerquelle dem Reiche vorbehalten (Kraftfahrzeugsteuergesetz) obgleich die Einnahmen aus dieser vom Reiche verwalteten Reichssteuer den Ländern in voller Höhe mit der Bestimmung überwiesen werden, mindestens die Hälfte zur Erhaltung der öffentlichen Wege zu verwenden.

§ 12 und § 13 befiehlt den Gemeinden, eine Vergnügungssteuer und eine Getränkesteuer zu erheben.

In Bezug auf die Vermögenssteuer erlässt der Reichsrat, also die Vertretung der Länder, die näheren Bestimmungen. In Bezug auf die Getränkesteuer können nähere Bestimmungen vom Reichfinanzminister mit Zustimmung des Reichsrates erlassen werden, aber auch die Landesregierungen sind befugt, Bestimmungen über Artikel und Umfang zu erlassen.

Die Vergnügungssteuer kann statt von den Gemeinden auch von dem Lande erhoben werden.

Ueber die Bestimmungen, welche den Ländern und Gemeinden die Erhebung gewisser Steuern vorschreiben, sagt der Kommentar von Anschütz[1]:

"Die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmungen ist (vgl. Poetzsch und Giese zu Art. 11) angezweifelt worden, da Artikel 11 dem Reich nur gestattet die Steuerhoheit der Länder durch verbietende Normen zu beschränken, ihm aber nicht gestattet, den Ländern die Einführung bestimmter Steuern zu befehlen. Eine solche Unterscheidung zwischen ver- und gebietenden Normen ist jedoch dem Art. 11 fremd. Die Frage kann insoweit dahin gestellt bleiben, als die Verfassungsmässigkeit der einschlägigen Vorschriften des Finanzaussgleichsgesetzes, wenn nicht durch Artikel 11, so durch Artikel9 (Bedarfgesetzgebung) gestützt wird."

1) Anschütz, Komm. S 61.

Im zweiten Teile des Finanzausgleich-Gesetzes werden für die Länder Beteiligungen an den Aufkommen aus Reichssteuern festgelegt.

Die wichtigste Reichssteuer ist die Einkommen - und Körperschaftssteuer, von welcher die Länder 3/4 des Aufkommens erhalten. Dieser Gesamtanteil wird den einzelnen Ländern nach einem Verteilungsschlüssel, den der Reichsfinanzminister in jedem Kalenderjahr neu feststellt, überwiesen. Die Länder sind verpflichtet, an ihrem Anteil die Gemeinden zu beteiligen.

Steuern, welche als Reichssteuern im Sinne der Reichsabgabenordnung gelten, also vom Reiche verwaltet werden, deren Aufkommen jedoch den Ländern in voller Höhe (abzüglich 4 % Verwaltungskosten) überwiesen werden, sind die Grunderwerbssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und die Rennwettsteuer.

Die Verteilung wird derart vorgenommen, dass bei der Grunderwerbssteuer die Länder das Steuer-Aufkommen von den Grundstücken erhalten, die innerhalb ihres Gebietes gelegen sind; bei der Kraftfahrzeugsteuer ist das Steueraufkommen zu einer Hälfte nach der Bevölkerungszahl, zur anderen Hälfte nach dem Gebietsumfange zu verteilen.

In Bezug auf die Grunderwerbssteuer sind die Länder verpflichtet, von ihrem Anteil mindestens die Hälfte an die Gemeinden zu überwwisen; in Bezug auf die Kraftfahrzeugsteuer haben die Länder das Steueraufkommen mindestens zur Hälfte zu Zwecken der öffentlichen Wege - Unterhaltung zu verwenden; das Aufkommen aus der Rennwettsteuer haben die Länder zu einem Drittel zu Zwecken der Pferdezucht zu verwenden.[1)]

An der Umsatzsteuer sind die Länder mit wechselnder

---

1) Verknüpfung des Steuerwesens mit Massnahmen der Agrarpolitik!

Quote beteiligt worden; 1923 erhielten sie vom Gesamtaufkommen 10 %, zeitweilig (Oktober 1925 bis März 1926 = 35 %, vom ersten April 1926 ab, 30 %.) Die Verteilung des Gesamtbetrages des den Ländern zustehenden Anteiles wird zu einem Drittel nach dem Verhältnis des Aufkommens in den einzelnen Ländern und zu zwei Dritteln nach der Bevölkerungszahl vorgenommen.

Das Besteuerungsrecht der Länder wird weiter beschränkt durch Massnahmen der Reichsaufsicht, welche das Finanzausgleichsgesetz festlegt. So sichert sich mit § 5 der Reichsfinanzminister eine Präventiv-Kontrolle durch Verpflichtung der Landesregierungen, neue Steuergesetzentwürfe zur Genehmigung vorzulegen. Nach §§ 3 und 4 kann die Aufhebung oder Abänderung von Landesgesetzen verlangt werden.

c)

Nachdem die unbedingt konkurrierende oder fakultative Kompetenz regelnden Artikeln 7 und 8 führen die Artikel 9 und 10 der RV. 1919 die Materien der bedingt konkurrierenden Reichszuständigkeit auf. Das Reich hat die Gesetzgebung für die beiden Positionen des Artikel 9 (Wohlfahrtspflege, Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" nur "soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist. Diese sog. Bedarfsgesetzgebung stellt aber im Grunde auch fakultative Reichskompetenz dar, denn über diese Bedingung des Bedürfnisses kann, nach der Meinung von Anschütz[1] und Triepel[2] "nur der Gesetzgeber gewissenhaftem Ermessen folgend, entscheiden; eine Nachprüfung seiner Entscheidung durch die zur Anwendung des Gesetzes berufenen Instanzen, insbesondere Gerichte, findet nicht statt."[1)u.3)]

"Das erste Sachgebiet des Artikel 9 der Wohlfahrtspflege" definierte Giese im Komm. vom 1921 als " jede positive Förderung des Wohles der Bevölkerung durch zwanglose staatliche, gemeindliche oder private Tätigkeit." Die ausserordentliche Dehnbarkeit dieses Begriffes dürfte ausser Frage stehen, fällt doch auch ~~noch~~ z.B. ~~auf~~ die Reichsgesetzliche „Einführung der Sommerzeit"[4] unter diese Kategorie, wie andererseits auch schon im Artikel 7 spezialisierte Materien der Sozialpolitik "Wohlfahrtspflege" darstellen.

"Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" ist das eigentliche Gebiet der Polizei (Sicherheitspolizei). Vgl. Preussisches Allg. Landrecht II. 17 § 10:" Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Anwendung, der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen ist das Amt der

1) Anschütz, Komm. S. 58
2) Triepel, Streitigkeiten S. 100
3) A.M. ist Poetzsch (Komm. S. 56) ~~vgl. unten S....~~
4) ~~Komm. Giese, S. 71.~~

Polizei"(zit.n/Giese S.72)[1].

Das Polizeiwesen war, noch aus der Zeit der zahlreichen deutschen absoluten Staaten, ureigene Domäne der Einzelstaatlichen Gewalt. Hatte man ursprünglich beabsichtigt, den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nur der Grundsatzkompetenz des Reiches zu unterstellen, so erwies sich doch, dass auf manchen Polizeigebieten der Erlass bis in die Einzelheiten einheitlicher Vorschriften, z.B. hinsichtlich des Erkennungsdienstes, der Bekämpfung des gewerbsmässigen Verbrechertums, der Spionage, des Zigeunerwesens[2] ~~als~~ notwendig wäre. Es besteht nunmehr nach Artikel 9 der RV. 1919 "soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist", - worüber die Reichsgesetzgebung entscheidet - die Zuständigkeit des Reiches, mit Reichsgesetzen direkte Vorschriften auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei zu geben - nicht nur Normen für die Landesregierungen aufzustellen. Bei Berücksichtigung der unter die Materien des Artikel 7 einzuordnenden Zweige polizeilicher Tätigkeit (Passwesen, Fremdenpolizei), sowie Wohlfahrtspolizei, Armenwesen, Wandererfürsorge, Gesundheitswesen, etc.) bleibt - mit den Worten des Berichterstatters im Verfassungsausschuss Dr. Heintze "für die Landesgesetzgebung auch auf dem Gebiete der Polizei nichts mehr übrig."

Anschütz[3] kommentiert in Bezug auf die Materie des Artikel 9:

"Diese Ausdrücke sind so weitgreifend und dehnbar, dass sie der durch den Artikel erteilten Ermächtigung den Charakter einer Generalklausel verleihen, welche neben und hinter

1) Vgl. Otto Mayer, I, § 18, S. 249:"Polizei ist die Staatstätigkeit zur Abwehr von Störungen für die gute Ordnung des Gemeinwesens aus dem Einzelsdasein mit obrigkeitlicher Gewalt."
2) Prot. V.-A. S. 54.
3) Anschütz, Komm. S. 58 und 59.

" Diese Ausdrücke sind so weitgreifend und dehnbar, dass sie der durch den Artikel erteilten Ermächtigung den Charakter einer Generalklausel verleihen, welche neben und hinter der Spezialisierung der Reichszuständigkeit, wie sie in den Artikeln 6 - 8, 10, 11 enthalten ist, tritt. Ziffer 2 überträgt dem Reiche für den angegebenen Bedürfnisfall das Recht, Polizeigesetze jedes beliebigen Inhalts, also auch über solche Gegenstände, die der Kompetenz des Reiches sonst entzogen sind, zu erlassen....."
"Es ist kaum denkbar, dass eine gesetzgeberische Massnahme sich nicht bei einer der beiden Kategorien; "Wohlfahrtspflege" und "Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" unterbringen lässt."

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 9 geht hervor, dass hiermit "eine gegenständlich nahezu unbeschränkte Bedarfsgesetzgebung" an Stelle des ~~die~~ (gegen den Widerspruch der Landesregierungen geplanten) ~~"Stelle des"~~ Rechts auf Kompetenzerweiterung durch einfaches Gesetz[1] getreten ist.

1) Anschütz Komm., S 58 und 59.

Die einzigen grösseren Zweige des öffentlichen Rechtes, die nicht von der ausschliesslichen oder der fakultativen Reichskompetenz (einschl. Bedarfskompetenz) direkt getroffen werden, sind die Kulturpolitik und das Agrarwesen.

Diese beiden Gebiete finden, zusammen mit dem Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften die Zuständigkeitsbegrenzung im Art. 10. RV. 1919.

Auch hier hat das Reich verfassungsmässig legislative Befugnisse, jedoch kann es mit Reichsgesetzen nur Grundsätze aufstellen, sei es, dass sich diese als Direktiven an die Landesgesetzgebung wenden, sei es, dass sie mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit ausgestattet sind. Die Beschränkung der Reichsgesetzgebung liegt darin, dass sie die betreffenden Angelegenheiten nicht restlos kodifizieren soll. Es soll der Landesgesetzgebung ein angemessener Spielraum bleiben. Doch liegt diese Beschränkung im pflichtmässigen Ermessen der Reichsgesetzgebung; richterlicher Kontrolle, (insbesondere Nachprüfung durch Staatsgerichtshof, Reichsfinanzhof) ob ein Reichsgesetz sich im Rahmen der Grundgesetzgebung halte, ist nicht möglich[1].

Kulturpolitische Grundsätze gibt die Verfassung selbst in weitem Ausmasse schon im dritten und vierten Abschnitt der Grundrechte und Grundpflichten, die die Ueberschriften: "Religion und Religionsgesellschaften", sowie „Bildung und Schule" tragen. (Artikel 135 - 150).

In Bezug auf die Religionsgesellschaften ist auf Artikel 137 hinzuweisen, der von der Rechtsstellung der Rel.Gesellschaften handelt und dessen letzter Absatz lautet: "Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob." Art. 137 verleiht denjenigen Rel.Gesellschaften, die öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, ein Besteuerungsrecht, - wiederum "nach Massgabe der landesrechtlichen Bestimmungen." Auf Grund des

1) vgl. Anschütz, Komm. S. 614 , Triepel Streitigkeiten S. 94.

Landessteuergesetzes § 15 I erfolgt die Besteuerung durch Zuschläge zu Reichssteuern. Auch Artikel 138 weist auf die Landesgesetzgebung hin. "Die auf Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen anderer Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebungen abgelöst." Jedoch: "Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf."

Ebenso wie für die Religionsgesellschaften enthalten die Grundrechte auch für das unter Punkt 2 des Artikel 10 ausgeführte Schulwesen einschliesslich des Hochschulwesens in den Artikeln 142 bis 149 allgemeine Grundsätze. Gerade in diese Grundsätze (bezüglich auf) war in der VerfassungsgebendenNationalversammlung ein lebhafter Kampf entbrannt. Es prallten hier nicht nur wie beim Länderartikel Föderalismus und Unitarismus, sondern auch die verschiedenen parteipolitischen und religiösen Ueberzeugungen aufeinander. Sieht man den Abschnitt "Bildung und Schule" in den Grundrechten auf die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Länder hindurch, so stösst man mehrmaks wieder auf das Wort "Staat", das sowohl Reich, wie Land meinen kann. Des öfteren werden, "Reich,Länder und Gemeinden", zusammen genannt. Hier liegt nach Giese[1] eine teilweise, über die im Art. 10 festgelegte Grundsatzkompetenz hinausgehende Reichskompetenz vor, so z.B. wenn Artikel 146,I,2. vorschreibt, dass bei der Einrichtung öffentlicher Bildungsanstalten, Reich, Länder und Gemeinden zusammenwirken, (eine ebensolche Ausdehnung der Reichskompetenz begründet auch Artikel 150,II, wonach es Sache des Reiches ist, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten.). Der Kernpunkt des kulturpolitischen Streites bei den Vorberatungen zur Verfassung lag in der Frage, ob konfessionelle oder Simultanschule. Die Erledigung dieser Frage ist schliesslich durch die dem Artikel 10 entsprechende Formulierung vertagt worden: "Das nähere bestimmt die Landesge-

1) Giese, S.373.

setzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes." (Art. 146 III)

Anschütz[1] sagt hierzu:" Das jetzt auch das Reich unter dem Faktor erscheint, die an der Gestaltung in (" Einrichtung") des öffentlichen Unterrichtswesens teilnehmen, ist neu; nach altem Recht fehlte es dem Reiche an jeder einschlägigen Zuständigkeit , das Unterrichtswesen war ausschl. Landessache." Das Reich hat von seiner Grundsatz- Kompetenz in Bezug auf das Schulwesen bereits ~~durchgreifend~~ Gebrauch gemacht, z. B. Reichsgesetz betr. die Grundschule und Aufhebung der Vorschulen vom 28. April 1920 (R.G.Bl. S. 851;) Reichsgesetz betr. den Lehrgang der Grundschule vom 18. April 1925 (R.G.Bl. S 49.)

Auch die dem Reiche gegebene Grundsatzkompetenz (von Bedeutung besonders die Feuerbestattung) hinsichtlich des Bestattungswesen (Punkt 5) dürfte, da die Aufnahme dieser Materie im wesentlichen mit ethischen Gesichtspunkten begründet wurde, dem Gebiet der Kulturpolitik zugezählt werden können.

Grundsatzkompetenz gibt die R.V. 1919 dem Reiche des weiteren hinsichtlich der <u>Agrargesetzgebung,</u> die Artikel 10 Absatz 4 wie folgt spezialisiert:

"Das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungverteilung."

Diese Materien gehen teilweise über die Agrargesetzgebung hinaus, denn z.B. berührt das Wohnungswesen auch das Bauwesen und stellt ein Gebiet der Sozialpolitik dar, aber im wesentlichen handelt es sich hier um die Gebiete der Agrarpolitik, die eben aus ihrer organischen Verbindung mit anderen Zweigen der Volkswirtschaft nicht herausgelöst werden können.

---

1) Anschütz, Komm. S.375.

"Das Agrarwesen war bisher Sache der Landesgesetzgebung. Freilich hatte das B.G. in dieser Beziehung bereits in erheblichem Umfange in die Landesgesetzgebung eingriffen. Das Reich war hierfür ja zuständig, da das gesamte bürgerliche Recht seiner Kompetenz unterlag. Allerdings hatte das bürgerliche Gesetzbuch von seiner Zuständigkeit keinen unbeschränkten Gebrauch gemacht, vielmehr im Einführungsgesetz zum B.G.B. eine Reihe von Vorbehalten zugunsten der Landesgesetzgebung getroffen. Fügt man jetzt das Wohnungs- und das Siedlungswesen.....hinzu, so gehört in Zukunft die gesamte Agrargesetzgebung zu den Gegenständen der Reichsgesetzgebung."

Die Ideen der Bodenreform - und um diese handelt es sich hier im Wesentlichen - stehen in engstem Zusammenhange mit der Sozialisierung. Gemäss Artikel 10 4, legt die Verfassung wiederum in den Grundrechten "programmatische Grundlagen zur Errichtung eines besonderen Sozialwillens ~~den~~ über dem wirtschaftlichen Individualwillen"[1] fest. Dem Gedanken der Sozialisierung von unbeweglichem Vermögen wird im Artikel 155 Ausdruck gegeben.

Während die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen - wovon oben die Rede war - fakultative Reichskompetenz ist, hat das Reich hinsichtlich der Bodenverteilung etc. nur das Recht, Grundsätze aufzustellen. Eine solche Grundsatzkompetenz erschien erforderlich - obgleich gerade beim Agrarwesen die Verhältnisse, selbst noch innerhalb der einzelnen Länder ausserordentlich differenziert sind, - " da eine tatkräftige Förderung der Bestrebungen auf diesen Gebieten für unser Reich nach diesem grossen Kriege so notwendig sei, dass es diese Aufgabe den Ländern nicht unbeschränkt überlassen können."[2] Der Artikel 155 enthält bereits verschiedene Richtlinien und Befehle für die Landesgesetzgebung, so z.B."Die Fideikommisse sind aufzulösen." Ferner den bereits oben zitierten Satz: "Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen."Diese Befehle richten sich zunächst an die Gesetzgebungsfaktoren der Länder, die hiernach die Einzelsheiten zu regeln haben.

1) Sten. Ber. S. 1749, Abg.Dr.Sinzheimer.
2) Prot.V.-A. S.71, Abg.Koch.

In Bezug auf das "Wohnungswesen" hat sich nach der Zusammenstellung von Poetzsch[1] der Rahmen der Grundsatz-Kompetenz des Reiches als zu eng erwiesen.

Eine Ueberschreitung der Grundsatzkompetenz wird behauptet für das Reichgesetz betr. die vorläufige Förderung des Wohnungsbaues vom 12.2. 21. (R.G.Bl. S.175) und das Reichsgesetz zur Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26.2. 1921.

Diese Gesetze ebenso wie die Abänderungsgesetze hierzu sind in Form der Verfassungsändernden Reichsgesetze beschlossen worden.

Sie verpflichten die Länder zur Förderung des Wohnungsbaues unter bestimmten Bedingungen eine Abgabe zu erheben.

"Eine Verfassungsänderung liegt vor. Art. 8 RV. kommt als Grundlage nicht in Frage, da es sich nicht um eine Abgabe für Zwecke des Reiches handelt. In Art. 10 und 11 ist dem Reich lediglich die Befugnis, Grundsätze aufzustellen, eingeräumt worden. Die Bestimmungen des Gesetzes gehen aber über den Begriff allgemeiner leitender Rechtsgrundsätze oder Richtlinien erheblich hinaus. Es ist im einzelnen festgelegt, wer Abgabeschuldner ist, wie hoch die Abgabe ist und welche Zuschläge die Gemeinden zu erheben haben. Ein angemessener Spielraum zur näheren Ausgestaltung ist den Ländern nicht verblieben." [1]

Beim Reichsmietengesetz[1] (24. März 1922 R.G.Bl. I.S.273) wurde Verfassungsmässigkeit angenommen, da nach Auffassung der Reichsregierung es sich im wesentlichen um "Bürgerliches Recht" im Sinne des Art. 7 Ziff. 1 handle und der Grundsatzcharakter bewahrt sei, so weit öffentlich-rechtliche Vorschriften geschaffen worden seien.

---

1) Poetzsch, Jahrbuch XXII. S.296 ff.

Grundsatzkompetenz des Reiches begründet Art.10. noch für das "Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften."

Das Reichsbeamtenrecht gehört zu den Materien der Reichsverfassungsgesetzgebung, (und schon im Reiche von 1871 zur ausschliesslichen Reichskompetenz zählte und Kodifizierung erfahren hat, im Reichsbeamtengesetz von 1873). Darüber hinausgehend kann die Reichsgesetzgebung in die Rechtsverhältnisse der Beamten der Landesverwaltungen eingreifen - ebenso wie, was eine Neufassung des "Beamten" - Begriffes darstellt, das Beamtenrecht für alle öffentlichen Körperschaften [1] ~~nicht und~~ Selbstverwaltungskörperschaften (z.B.Kirchen,-"Beamte") gilt.

Auch hier wird von Poetzsch [2] ein Ueberschreiten der Grundsatzkompetenz durch das sog. "Besoldungssperrgesetz" (Reichsgesetz vom 21.12. 1920 B.G.Bl. S.2117) angenommen: "Zwar enthält das Gesetz in seinem Hauptbestandteil nur Normen und regelt nicht unmittelbar Rechte und Pflichten der Beamten. Die Landesgesetzgebung ist aber so bis ins Einzelne gebunden, dass die sie bindende Norm über die Aufstellung eines Grundsatzes hinausgeht."

Die in vorstehendem Abschnitt angestellte Wanderung durch die Kompetenzen - Katalogie der Art. 6 - 11 hat mehrfach die Frage gestreift, ob die R.V. 1919 noch ein geschlossenes Spezialgebiet der Selbständigkeit der Länder belässt, in welches nicht ein einfaches Reichgesetz eingreifen könnte. Die Enumerationsmethode ist an sich geeignet, Unklarheiten in das Verhältnis der Zuständigkeiten von Reich und Ländern zu bringen. Im Falle, eine durch ein Gesetz zu regelnde Materie nicht in den Artikeln 6 - 11 aufgezählt ist, müsste ev. die Reichszuständigkeit durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz begründet werden. Als ein Beispiel möge folgender Fall dienen: Zu Zweifeln könnte z.B. die

---

1) Nach Otto Mayr II. § 55 Seite 371: "Juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind also nur solche, die dazu da sind, öffentliche Verwaltung zu führen." Dr.Kahl (Prot. V.-A.S.195.):

2) Poetzsch Jahrbuch 13 S. 296 ff.

mit Fortsetzung S. 83

Bodenverbesserung" in Zukunft Veranlassung geben. Bei der zweiten Lesung im Verfassungsausschuss hatte das Reichswirtschaftsministerium[2] die besondere Aufführung dieser Materie unter den Grundsatzkompetenzen des Reiches im Zusammmhange mit der Bodenverteilung etc, angeregt, da es für das Reich von Wichtigkeit sei, für die Urbarmachung von Oedländereien[3] Grundsätze geben zu können. Ein diesbezüglicher Antrag (NO. 287 Dr. Sinzheimer) wurde von sozialistischer Seite mit Rücksichten auf den Ernährungsbedarf im Reiche als " eminent nationale Frage" und auch vom Standpunkt des Kleinsiedlungswesens befürwortet. Dagegen wurde geltend gemacht, dass die Aufführung der " Bodenverbesserung" unter den Grundsatzkompetenzen des Reiches " den Uebergang der Aufgaben der einzelstaatlichen landwirtschaftlichen Ministerien auf das Reich" bedeute (Abg. Koch) und Vertreter von Landesregierungen (Preussen und Bayern) hatten darauf hingewiesen, dass die Bodenmelioration aussserordentliche Ausgaben verlange, zu denen ein Land sich nur würde entschliessen können, wenn es die Gewähr habe, dass seine Pläne nicht mit Reichsgesetz durchkreuzt werden könnten. Der Antrag wurde abgelehnt, die " Bodenverbesserung" hat die Aufnahme in den Katalog des Art. 10 nicht gefunden. Liegt hier nun ein Gebiet der ausschliesslichen Landeskompetenz vor, innerhalb dessen das Reich ohne Verfassungsänderung nicht würde tätig wer-

S. 82

" Die Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft lautet ungefähr folgendermassen: Sie ist eine Körperschaft, die mit obrigkeitsähnlichen Befugnissen ausgestattet, wegen ihres öffentlichen Interesses unter dem Schutze des Staates und unter der besonderen Aufsicht des Staates steht. " Hiergegen Dr. v. Delbrück (Prot. V. -A- S. 197) " Oeffentlich-rechtliche Korporationen, deren Interessen sich mit den Interessen und den Aufgaben des Staates berühren, und denen darum der Charakter einer Korporation des öffentl. Rechtes verliehen wird. Welche Rechte und Pflichten die Korporation im einzelnen Falle erhält, hängt von dem Verleihungsakt bezw. dem Gesetze ab, dem sie ihre Entstehung verdankt."

2) Prot. V.-A. S. 427.

3) Vergl. Verordnung der Reichsregierung vom 29.1. 1919 zur Beschaffung von landwirtschaftlichem Siedlungsland." Denkschr.v. Sering Schöller's Jahrbuch 43,S.587.

den können? Ohne Zweifel bestehen mannigfache, innere Zusammenhänge, der fraglichen Materie mit solchen, für die das Reich verfassungsmässig zuständig ist. Der Reichsgesetzgeber könnte zu dem von ihm gewünschten Ziele kommen, z.B. der Urbarmachung von Mooren auf dem Umwege der Grundsatzgesetzgebung betr. die oben erwähnten „Schaffung von Neuland für Siedlungszwecke" ~~durch Normen an die Landesregierungen~~, dann aber durch unmittelbares Eingreifen auf Grund der in gleicher Richtung liegenden konkurrierenden Kompetenzen für "Bevölkerungspolitik" "Fürsorge für Kriegsteilnehmer" (Artikel 7, Ziff. 7 und 11), vielleicht könnte er seine Zuständigkeit auch auf die Torfgewinnung als "Vergesellschaftung von Bodenschätzen, (Art. 7, Ziffer 13) gründen, schliesslich auch als "Wohlfahrtspflege" auslegen.

Immerhin könnten in Bezug auf das angeführte Beispiel die Länder sich auf die Verhandlungen im Verfassungsausschuss und die Ablehnung der Aufführung der "Bodenverbesserung" unter die Reichskompetenzen stützen und damit gegen einfache Reichsgesetze, die zu irgend welchen weitergehenden Zwecken Bestimmungen über Urbarmachung von Boden treffen, als nicht verfassungsgemäss Einspruch erheben.

Aehnlich liegt es z.B. auch in Bezug auf das Feuerlösch- und Brandschutzwesen, dessen Aufnahme unter die Reichskompetenzen gleichfalls im Verfassungsauschuss abgelehnt wurde und in Bezug auf das Bauwesen, soweit es nicht durch das Wohnungswesen betroffen wird. (z.B. könnte das Reich keine Baupolizeigesetzgebung erlassen).

Da im Artikel 7, Ziffer 18 für "Hochsee und Küstenfischerei " ausdrücklich die konkurrierende Reichskompetenz begründet wird, liegt es nahe, die Binnenfischerei zur ausschliesslichen Landeskompetenz zu erklären (nach Prot. Verf.Ausschuss S.414 ist dies auch der Fall, s.EG.BGB. Art. 69) - aber auch hier liesse sich vielleicht ein Eingreifen der Reichsgesetzgebung rechtfertigen

auf Grund des Art. 7, Punkt 15:"Verkehr mit Nahrungsmitteln" etc. Eine Berührung dieses Gebietes ist auch gegeben durch die Reichszuständigkeit hinsichtlich der "Binnenschiffahrt" und durch den Uebergang der "Wasserstrassen im Reichsbesitz" (s.unten unter IV a)
Die Verreichlichung der Wasserstassen wird auch das bisher auf Grund EG BGB. Art.15 der Einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassene "Wasserrecht" beeinflussen, auf welches ferner die Reichskompetenz des Reiches für das Enteignungsrecht (Art. 7,12) und für die Vergesellschaftung von Naturschätzen (Art.7,13) - Wasserkräften - einwirken kann.

Durch den "Verkehr mit Nahrungsmitteln" könnte auch eine Zuständigkeit des Reiches für das nach EG.BGB. Art.69 dem Landesrecht belassene Gebiet der Jagd begründet werden. Sieht man ~~die~~ im Einführungsgesetz zum BGB. die Materien durch, für die Landesrecht in Kraft bleibt, so lässt sich feststellen, dass alle diese Gebiete in den Kompetenzen Katalog der RV. 1919 eingeordnet werden können. Es ist nicht möglich, überhaupt ein Gebiet staatlicher Tätigkeit aufzufinden, für das nicht die Konnexität mit einer Materie, für die die RV.1919 eine Reichszuständigkeit begründet, gegeben ist.

In bezug auf die Entwicklung der Grundsatzkompetenz nach Inkrafttreten der RV.1919 sagt Poetzsch[1] :"Besonders rechtsstrittig wurde zwischen Reich und Ländern die Frage, ob die Grenzen der Grundsatzgesetzgebung eingehalten seien. Dabei ist die Auffassung, dass die Grundsatzgesetzgebung nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung aufstellen dürfe[2], zwar theoretisch festgehalten und gelegentlich, wie beim Besoldungssperrgesetz und bei der Abbau-

1) Jahrbuch XIII. S.35 ff.
2) a.M. Anschütz, Komm. zu Art. 10.

Verordnung auch von der Reichsregierung anerkannt worden. An anderen Stellen ist aber die Praxis dazu übergegangen, auf Grund der Grundsatz-Kompetenz auch Reichsrechtliche Normen zu schaffen, die die Staatsbürger unmittelbar binden. Ob eine Ueberschreitung der Reichskompetenz vorliegt, ist strittig geworden beim Gesetz über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1921 beim Besoldungssperrgesetz vom 21. 12. 1920, beim Reichsmietengesetz vom 24.III. 22, bei der Personalabbau-Verordnung vom 27. X.23.

c)

Aus den Entwürfen wie den Beratungen der Reichsverfassungen von 1919 geht hervor, dass von vornherein beachsichtigt war, das Schwergewicht der Betätigung der Länder in die als "Verwaltung" bezeichnete Staatstätigkeit zu legen. Wenn auch hier nicht theoretischen Erörterungen nachgegangen werden soll, so kann noch kurz darauf hingewiesen werden, dass die Verwaltung, - der Ausfluss der Exekutivgewalt, - obgleich begrenzt durch die Gesetze, durch ~~Aus~~ nicht nur in der Ausführung von Gesetzen besteht, (wenngleich es zu den Postulaten des Rechts- und Verfassungsstaates gehört, seine Tätigkeit überall durch verfassungsmässig zustande gekommene Gesetze - Gesetze im formellen Sinne - zu normieren[1]). Triepel hat darauf hingewiesen, dass in der "Ausführung von Gesetzen" als der "Herbeiführung der vom Gesetze gewollten Wirkungen" verschiedene Tätigkeiten liegen, nämlich die der "Handhabung" und der "Erfüllung". Ausserdem tritt für das Gebiet der Justiz die Anwendung der Gesetze hinzu, die auch innerhalb des Begriffes der "Ausführung der Gesetze" liegt. Zum Begriff der Verwaltung vgl. auch Jellinek[2]: "Die Verwaltung lösst konkrete Auffgaben gemäss den Rechtsnormen oder innerhalb deren Schranken durch Mittel, die nähere Untersuchung als ein reich gegliedertes System erkennen lehrt. Nach Otto Mayer[3] ist " Verwaltung", die Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung."

Die Durchführung der Staatsaufgaben bedingt ein solches Ineienandergreifen der verschiedenen Zweige der Staatstätigkeit, dass eine genaue Anbgrenzung des Gebietes der Verwaltung nicht möglich ist. Einerseits bedient sich die Verwaltung der Gesetzgebung, indem sie die Initiative für die Rechtsbildung gibt und die Gesetze vorbereitet, was etwa zusammen mit der Beaufsichtigung dem Begriffe der Regierung entspricht, andererseits benutzt

1) Triepel, die Reichsaufsicht, § 17, S. 372 ff.
3) Mayer, § 1, S. 3.
2) Jellinek, Allg. Staatslehre S.

sie die Institutionen der Justiz, denen sie Verwaltungsaufgaben zuweisst (freiwillige Gerichtsbarkeit) oder sie wird selbst zur Rechtspflege (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Wenn man mit Fleiner[1] die " Verwaltung" in "Regierung" und "Vollziehung" zerfallen lässt, so war im Kaiserreich die Entwicklung dahin gegangen, dass, was "Regierung" angeht, zwar die Leitung der Politik bei Kaiser und Reichskanzler lag, die Initiative, d.h. die Vorbereitung der beim Bundesrate einzubringenden Reichsgesetze aber durch die preussischen Staatsministerien erfolgte. Hinsichtlich der Exekutive fand nun infolge des Bundesstaatlichen Charakters "des Reiches, eine Teilung zwischen Reich und Einzelstaaten statt, dergestalt, dass "die unmittelbare Geschäftsführung" (Laband) der Selbstverwaltung der Einzelstaaten überlassen blieb und das Reich sich auf die Beaufsichtigung beschränkte. Die Gestaltung der tatsächlichen Verhältnisse hatte dahin geführt, dass für das Bestehen des Reiches die "Reichsaufsicht" zum wesentlichen Faktor geworden war. Das "sub specie" der Reichsaufsicht" vor der Revolution geschriebene Reichsstaatsrecht von Triepel[2] kommt zu dem Ergebnis:

> "Erst in der rechtlichen Ausgestaltung und in der praktischen Handhabung des Aufsichtsrechtes erweist es sich, ob die Verfassung des Reiches ein Stück Papier oder lebendige Wirklichkeit, ob die Lehre von der Ueberordnung des Reiches über die Gliedstaaten Wahrheit oder Lüge ist." 2)

Die Reichaufsicht war nach Triepel aufzufassen "als der grosse Regulator der Arbeitsmaschine des zusammengesetzten Staatswesens".[2] In Bezug auf die Unterschiede in der Reichsaufsicht und der hierüber möglich gewesenen politischen Meinungsverschiedenheiten seien die auf den Gedankengängen von Triepel basierenden Ausführungen des Vertreters des Reichsjustizministeriums im Verfassungs-Ausschuss hier angeführt:

---

1) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 1913, S.4
2) Triepel, S.517, S.5 ("Reichsaufsicht)
3) Prot. V-A. S.82 (Geh.Reg.Rat Dr.Zweigert.)

"Das heutige Reichsstaatsrecht unterscheidet scharf ~~zwischen unter~~ abhängiger und selbständiger Reichsaufsicht. Die sog. Abhängige Reichsaufsicht betätigt sich an der Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze; sie setzt voraus, dass die Angelegenheit reichsgesetzlich geregelt ist. Im Gegensatz dazu erstreckt sich das selbständige Aufsichtsrecht auf die Gebiete, die durch besondere Reichsgesetze noch nicht geregelt sind, aber geregelt werden können. Das Bestehen eines solches selbständigen Aufsichtsrechtes wurde bisher in der Staatsrechtslehre bejaht, in der Politik war die Frage streitig; der Reichstag hat ein selbständiges Aufsichtsrecht für das Reich in Anspruch genommen, die Reichsregierung hat es wiederholt abgelehnt, Aufsichtsbefugnisse auf Gebieten auszuüben, die reichsgesetzlich nicht geregelt waren. Insbesondere war dies auf dem Gebiete der Fremdenpolizei der Fall. Immerhin war auf anderen Gebieten die Staatspraxis nicht einheitlich." (Die Gestaltung der Reichsaufsicht nach der RV. 1919 wird ~~später~~ unten zu erörtern sein) 1)

Generell bestimmt der Artikel 14 der Reichsverfassung von 1919:

"Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen."

Der hiermit im Allgemeinen vorgesehene Grundsatz der Vollziehung durch die Landesverwaltungen hatte im Kaiserreich (wie Anschütz 2) ausführt) "Nach der ~~Vollziehung durch die Landesverwaltungen~~ vorherrschenden und richtigen, wiewohl nicht unbestrittenen Ansicht die Bedeutung eines Verfassungsgrundsatzes von dem nur durch verfassungsänderndes Gesetz Ausnahmen gemacht werden durften: die Uebertragung des Vollzugs eines Reichsgesetzes an Reichs-, statt an Landesbehörden, überhaupt die Uebernahme eines Staatstätigkeitszweiges in die eigene und unmittelbare Verwaltung oder Rechtspflege des Reiches erforderte eine Aenderung der Reichsverfassung."

Dieser Verfassungsgrundsatz hatte sich negativ daraus ergeben, dass die RV.1871 nur von Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches sprach und damit die vollziehende Tätigkeit den Einzelstaaten beliess.

---

1) ~~vgl. über Reichsaufsicht unten S. ...~~.

2) Anschütz, Komm. S72.

Durch den Nachsatz des Art. 14 der RV.1919 tritt eine Aenderung des früheren Zustandes ein.[1] Cfr.Anschütz: "

"Das ist jetzt geändert. Der Vorbehalt "soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen "gestattet, dem Reiche innerhalb der ihm durch die Verfassung zugewiesenen Sachgebiete (Art. 6 - 11) durch einfaches, nicht verfassungsänderndes Reichsgesetz unmittelbar vollziehende Funktion zu übertragen."

Damit ist die verfassungsmässige Grundlage gegeben, für Verwaltungstätigkeit von Reichsbehörden, die ihnen von Fall zu Fall durch ein einfaches Reichsgesetz zugewiesen werden kann. Soweit die Ausführung eines Reichsgesetzes nicht in dem betreffenden Gesetz festgelegt wird, soll mittels Art.14 nach Poetzsch[2] "die Verwaltungszuständigkeit den Ländern grundsätzlich durch die Verfassung garantiert werden."

1) Anschütz, Komm. S. 72, 2
2) Poetzsch, Komm. S. 62.

Die "reichseigene Verwaltung" oder "unmittelbare Reichsverwaltung" umfasst diejenigen Verwaltungszweige, deren Aufgaben von Reichsbehörden mit Reichsbeamten durchgeführt werden. Im Wesentlichen wird der Umkreis dieser Verwaltungszweige von dem 6.Abschnitt der Reichsverfassung unter dem Titel "die Reichsverwaltung" getroffen.(RV.1919 Artikel 78-101).

Da die reichseigene Verwaltung gegenüber dem Vorkriegszustande erheblich auf Kosten der Befugnisse der früheren Einzelstaaten erweitert worden ist, erscheint zur Klärung der verfassungsmässigen Stellung der Länder eine Untersuchung im einzelnen auch hier erforderlich.

Wenn hinsichtlich der "Auswärtigen Beziehungen" auch schon früher der Grundsatz der ausschliesslichen Zuständigkeit des Reiches galt, so bestanden für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten doch Ausnahmen. Zwar stand dem Kaiser allein und ausschliesslich die oberste Leitung der Diplomatie zu, jedoch war das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten durch die RV 1871 nicht unterbunden, vielmehr hat es eine - nach Laband § 71- ausdrückliche Anerkennung gefunden in dem Schlussprotokolle zu dem bayrischen Bündnisvertrag vom 23. November 1870 Artikel VII. und VIII. und "diese Bestimmungen haben eine auch die übrigen Bundesglieder betreffende Bedeutung, da sie über das Verhältnis des Gesandtschaftsrechtes des Reiches zu dem Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten positive Auskunft geben, während die Reichsverfassung über das Gesandtschaftsrecht völlig schweigt."

Es stand den deutschen Einzelstaaten frei, im Auslande Gesandtschaften zu unterhalten - natürlich nur zur Vertretung ihrer speziellen Vertretung, nicht in Verquickung mit den Interessen des Reiches, sowie auch fremde Gesandte zu empfangen.Auf die Ausgestaltung des Gesandtschaftsrechts der Einzelstaaten

braucht hier nicht eingegangen wu werden, da es von der RV.1919 nicht mehr anerkannt wird. Artikel 78, Abs. 1 RV.1919 sagt: "Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschliesslich Sache des Reiches."

Das Konsulatsrecht brauchte einer Aenderung nicht unterzogen zu werden, da schon die RV. 1871, Art. 56, den Einzelstaaten die Befugnis, konsularische Vertretungen im Auslande zu unterhalten, genommen hatte - Es ist darauf hinzuweisen, dass "das Gesandtschafts- und Konsulatsrecht der Länder im Verkehr untereinander und im Verhältnis zum Reich durch die Verfassung nicht ausdrücklich berührt [1] " wird. "Die stimmführenden Bevollmächtigten der Länder im Reichsrate werden auch als Vertreter der Länder bei der Reichsregierung bestellt und erhalten die Amtsbezeichnung "Gesandte". Auch der Vertreter der Reichsregierung in München führt die Amtsbezeichnung "Gesandter".

Cfr. Anschütz [2] : "Die Vertreter, welche ein Land bei anderen Ländern des Reiches oder beim Reiche selbst unterhält, sind, mögen sie auch den Titel "Gesandte" oder "Konsul" führen, keine solchen im Sinne des Völkerrechts. Sie haben keinerlei diplomatischen Charakter, geniessen insbesondere nicht die mit diesem Charakter verbundene Exterritorialität".

Der Bestand einer französischen Gesandtschaft bei der bayrischen Landesregierung nach Inkrafttreten der Weimarer-Verfassung entsprach nicht dem Reichsstaatsrecht. Ebenso begründet das durch Artikel 279 des Friedensvertrages von Versailles den Alliierten und Assoziierten Mächten gewährte Konsulatsrecht für die Städte und Häfen Deutschlands kein passives Konsulatsrecht der Länder, nur das Reich als solches ist verpflichtet, jenen Konsuln das Exequatur zu erteilen. [3]

1) Komm. Poetzsch, S.143.
2) " Anschütz S.237
3) Giese, S.204.

Hinsichtlich der Kurie hat man angenommen, dass die Beziehungen zum päpstlichen Stuhle nicht unter die Beziehungen zu "auswärtigen Staaten" fielen. Eine preussische oder bayrische Gesandtschaft beim päpstlichen Stuhle ist zulässig.[2] Es wird angenommen, dass hier nicht Beziehungen des Völkerrechts, sondern solche des Kirchenrechts zugrunde liegen.[2] Sind die durch den Artikel 87 des Versailler Friedens und die Organisation der Kirche begründeten Ausnahmen nur "scheinbare", (Giese) so werden einige geringe tatsächliche Ausnahmen durch Artikel 78 RV.1919 selbst normiert. Den Ländern werden gewisse Rechte in Bezug auf grenznachbarlichen Verkehr belassen. Die Länder können mit Zustimmung des Reiches in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, Verträge mit auswärtigen Staaten abschliessen.

Giese kommentiert hierzu: " Es handelt sich hier um die Verwaltungsverträge über Grenzverkehr, Landesmeliorationen, Ausnutzung von Wasserkräften und dergl. (Prot.V.-A.S.35), die in keiner Weise in die eigentliche Politik eingreifen, andererseits aber doch öffentlich-nicht bloss privatrechtlichen Charakter tragen.(Sten. Ber.286;Prot.V.A.34)"[1]

Absatz 2 des Artikel 78 wird als ein Beweis der " Staatlichkeit" der Länder angeführt.[3] So kommentiert Anschütz:

"Das Recht der Länder, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schliessen, wird mit Absatz 2 nicht begründet, sondern nur beschränkt, es ist den Ländern vom Reiche nicht übertragen, sondern überlassen. Sein Dasein beweist, dass die Länder noch immer ein gewisses Mass völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit besitzen, Es bedeutet also keineswegs eine Ausnahme von dem angeblichen Prinzip der Nichtstaatlichkeit der Länder, vielmehr ein Anerkenntnis bestehend gebliebener Staatlichkeit.

Materiell kann es sich bei Verträgen der Länder mit auswärtigen Staaten nur handeln um Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, "also um einen angesichts der gesetzgeberischen Kompetenz des Reiches und der Nutzung dieser Kompetenz unbedeutenden Ausschnitt des öffent-

1) Giese,Komm. S.235.
2) Giese Reichsstaatsrecht, S 140.
3) Poetzsch, Komm.S142.

lichen Rechtes". "Man dachte an Landesmeliorationen, Ausnützung von Wasserkräften und andere wasserrechtliche Fragen, sowie überhaupt an die Angelegenheiten des grenznachbarlichen Verkehrs". Meint Poetzsch[1] (Cfr.Prot. des Verf.Ausschuss, S.34 f.) In Bezug auf Projekte zur "Ausnutzung von Wasserkräften" ist das Vertragsschliessungsrecht der Länder eingeschränkt durch den Uebergang der Wasserstrassen, die dem allgemeinen Verkehr dienen auf das Reich (siehe unten zu Artikel 97) oder durch die fakultative Kompetenz des Reiches zur "Vergesellschaftung von Naturschätzen". Art. 7, Ziffer 13.) Anschütz[2] hält für unzweifelhaft, dass die Länder " Verträge über die Gegenstände der Fremdenpolizei" abschliessen können, soweit und so lange diese Gegenstände nicht (gemäss Artikel 7,Nr.4) vom Reiche durch Gesetz oder Vertrag geregelt sind." Dagegen sind Auslieferungsverträge der Länder im Hinblick auf Artikel 6,Nr.3 (ausschliessliche Reichszuständigkeit) rechtlich unmöglich."

Das in Artikel 78, Abs. 2 gesehene "Anerkenntnis bestehen gebliebener Staatlichkeit"[3] der Länder wird also in seiner Bedeutung sehr verkürzt durch die Beschränkung auf wenige Materien des grenznachbarlichen Verkehrs, ganz besonders aber durch die "Präventiv-Kontrolle" des Reiches. Anschütz[3] sagt hierüber:

"Neu gegenüber dem alten Recht ist, dass das Vertragsschliessungsrecht der Länder jetzt unter eine präventive Kontrolle des Reiches gestellt ist: Die Verträge der Länder mit auswärtigen Staaten bedürfen der Zustimmung des Reiches. Das heisst: ohne diese Zustimmung werden die Verträge, auch völkerrechtlich, nicht wirksam."

Von Bedeutung ist, welches Organ des Reiches diese Präventivkontrolle auszuüben hat.

1) Poetzsch,Komm.S.142.
2) Anschütz,S.237 f.

Poetzsch[1] ist der Meinung: Zustimmung des Reiches kann nach Lage des Falles Zustimmung der Reichsgesetzgebung oder der Reichsverwaltung sein.

Anschütz[2] führt dazu aus:" Die Erteilung, also auch die Versagung der in Absatz 2 "dem Reiche" vorbehaltenen Zustimmung fällt begriffsmässig in den Wirkungskreis der vollziehenden, nicht der gesetzgebenden Gewalt." „Es handelt sich dabei nicht um einen Akt völkerrechtlicher Vertretung des Reiches nach aussen, denn die Zustimmung wird nicht dem betreffenden auswärtigen Staate gegenüber, sondern dem Lande, welches den Vertrag geschlossen hat, bezw. schliessen will, erteilt. Zuständig für Erteilung und Versagung ist mithin nicht - gemäss Artikel 45, Absatz 1 - der Reichspräsident, auch nicht die Reichsregierung, da deren Kompetenz gemäss Art. 57 nur dann gegeben ist, wenn es das Gesetz ausdrücklich vorschreibt, was hier nicht der Fall ist - sondern derjenige Reichsminister, in dessen Geschäftskreis der Gegenstand des Vertrages gehört."

Diese Auslegung der "Zustimmung des Reiches" schränkt materiell des Vertragsschliessungsrecht der Länder noch mehr ein; denn hiernach ist das in Frage kommende Landes-Ministerium gezwungen, die Angelegenheit des geplanten Vertrages dem betreffenden Reichsministerium mitzuteilen, welches die Frage der Kompetenz entsprechend der Bedeutung der Angelegenheit, sowie den Vertragsgegenstand untersuchen wird. Formell allerdings kann die betreffende Landesregierung dem auswärtigen Staat als zeichnungsberechtigter Vertragspartner gegenübertreten.

Auch bei Grenzveränderungen gegen das Ausland wird den Ländern eine gewisse Mitwirkung zugestanden - so weit die

1) Poetzsch, Komm. S. 143.
2) Anschütz, Komm. S. 238 f.

Veränderung nicht durch einen Friedensschluss erfolgt. Nämlich: wird von der Grenzveränderung nur ein unbewohnter Gebietsteil des deutschen Reiches betroffen - hat mithin eine Aenderung der Staatsangehörigkeit von Menschen nicht zu erfolgen- so kann diese Grenzberichtigung selbständig durch das Land im Verwaltungswege vollzogen werden. Im Uebrigen gilt für jede Grenzveränderung der Vorbehalt des Reichsgesetzes. Ein solches Reichsgesetz kann wiederum nur zustande kommen, wenn des beteiligte Land dem Reiche seine Zustimmung zu der Grenzveränderung erklärt, wodurch das Reich erst das Recht erhält, den völkerrechtlichen Vertrag mit dem fremden Staate abzuschliessen:

Art. 78 III "Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderungen der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um blosse Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt."

Schliesslich wird den Ländern die Berücksichtigung ihrer Interessen, die sich aus "besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten" ergeben, zugesagt - jedoch können auch hierbei die Länder nicht selbständig handeln: Das Reich trifft im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Massnahmen.

Verträge privatrechtlicher Art werden durch den Art. 78 nicht berührt, sodass die Länder, ebenso wie die Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörper z.B. Auslandsanleihen aufnehmen können.

Wie für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, so gibt die Verfassung des weiteren dem Reiche die ausschliessliche Zuständigkeit für die Verwaltung von Heer und Marine.

Es bedeutet dies einen ausserordentlichen Fortschritt der deutschen Reichseinheit. Während auf dem Gebiet des Heerwesens früher nur die Marine als Reichsangelegenheit galt, so vollzieht die Reichsverfassung von 1919 auch hinsichtlich der gesamten Wehrverfassung die Emanzipation des Reiches von den "Einzelstaaten". Den mit der RV.1871 eingeführten Zustand der Militärorganisation hat Laband mit folgendem, zusammenfassendem Satze charakterisiert:

> "Dem Reiche steht zu: die einheitliche Ordnung und Einrichtung des Heeres, der Oberbefehl im Krieg und Frieden, die Feststellung des Rekrutenbedarfes und des Ausgabeetats; den Einzelstaaten ist verblieben die Kontingentherrlichkeit und die Selbstverwaltung."

Und der überwiegenden Meinung gab Laband dahin Ausdruck: "Es gibt kein Heer des Deutschen Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten."

Mit den aus historischen, nicht zuletzt dynastischen Gründen, erklärbaren Militärhoheitsrechten der Einzelstaaten räumt die Verfassung der Republik endgültig auf. Artikel 79 RV. 1919 lautet:

> "Die Verteidigung des Reiches ist Reichssache. Die Wehrverfassung des deutschen Volkes wird unter Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt."

Wesentlich ist die Feststellung der einheitlichen Regelung der Wehrverfassung. Die Zusage der "Berücksichtigung landsmannschaftlicher Eigenarten" ist eine Massnahme der Dezentralisation, die auf allen Gebieten der reichseigenen inneren Verwaltung anzutreffen ist. Wenn auf irgend einem Gebiete, so war es beim Heerwesen ersichtlich, dass das Deutsche Reich von 1871 im wesentlichen auf der Grossmachtstellung Preussens be-

ruhte, dessen Kern in der Bedeutung der preussischen Armee lag. Wollte man für die neue Reichsverfassung das Uebergewicht Preussens ausschalten, so musste zunächst das preussische Heer im Reiche aufgehen, dementsprechend mussten aber auch die Sonderrechte der früheren Königreiche (Bayern, Württemberg und Sachsen) fallen.

Wenn auch jetzt zum Zwecke der Dezentralisation der Heeresverwaltung sich die Einteilung der Wehrbezirke den Landesgrenzen anschliesst und die Kommandostellen, mit den Landesregierungen in gewisser Verbindung stehen, so fällt dies nicht ins Gewicht gegenüber der Tatsache, dass durch die RV.1919 die Wehrverfassung als reichseigene Verwaltung konstituiert und vom Reichswehrminister geführt wird.

Infolge des Friedensvertrages von Versailles, (Teil V. Artikel 159, R.G.B. 1919 S.919, ff.) ist zwar die deutsche Wehrmacht zu einem wenig bedeutenden Faktor geworden; Immerhin braucht die Bedeutung ihrer Vereinheitlichung gerade für die Charakterisierung der deutschen "Länder" nicht unterschätzt zu werden.

Weiterhin wird zur Domäne reichseigener Verwaltung das Post-, Telegraphen- samt dem Fernsprechwesen erklärt. (Art.88)

Auch die Bedeutung dieser Vorschrift ist nur im Vergleich mit dem früheren Zustande zu würdigen. Während nach der RV. 1871 das Reich zwar bereits die ausschliessliche Gesetzkompetenz auf dem Gebiete der Post hatte, bestanden hinsichtlich der Verwaltung Reservatrechte Bayerns und Württembergs, und zwar derart, dass beide grundsätzlich die Verwaltung, einschliesslich der finanziellen Seite (aber: Gebühren - und Taxenfestsetzung gehörte zur reichsgesetzlichen Kompetenz) vollständig selbständig, abgetrennt von der Reichsverwaltung, führten. Die postalische Selbständigkeit der beiden süddeutschen Königreiche wurde auch nach aussen dokumentiert durch das Recht auf eigene Postwertzeichen. Ferner stand Württemberg selbständig die vertragsmässige Regelung des unmittelbaren Post-und Telegraphenverkehrs mit auswärtigen Nachbarstaaten zu, z.B. mit der Schweiz.

Die postalischen Reservatrechte wurden - aus politischen Gründen - durch Verträge zwischen dem Reiche und den beiden bevorrechtigten Ländern beseitigt; die Reichsverfassung hatte in Ausführung des Art. 88 einen Zwang insofern festgelegt, als Art. 170 bestimmte: "Die Post,-und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über."

Die vorgesehene Entscheidung durch den Staatsgerichtshof brauchte nicht angerufen zu werden, da die Verträge bereits am 27. April 1920 Reichsgesetze wurden (R.G.B. 1920 S.643 ff.)

Beide Verträge (Staatsvertrag zwischen dem Deutschen Reiche und dem Freistaat Bayern über den Uebergang der Post- und Telegraphenverwaltung Bayerns an das Reich vom 29./31.März 1920 mit Schlussprotokoll vom gleichen Datum
sowie
Staatsvertrag zwischen dem Deutschen Reiche und dem freien Volksstaat Württemberg über den Uebergang der Post-und Telrgaohenverwaltung Württembergs an das Reich vom 29./31.März 1920 mit Schlussprotokoll vom gleichen Datum
Stimmen inhaltlich überein.

Zufolge der Verträge wurde vom 1. April 1920 ab das Post- und Telegraphenwesen Bayerns und Württembergs samt dem Fernsprechwesen mit demjenigen des übrigen Reichsgebietes nach dem Grundsatze der Einheitlichkeit und Gleichmässigkeit verwaltet. Für die Uebertragung und Verwaltung des Eigentums von Post und Telegraphie vergütete das Reich an Bayern und an Württemberg festgesetzte Beträge.

Die Verträge geben für eine gewisse Vorzugsstellung der Postverwaltung in Bayern und Württemberg gegenüber den anderen Ländern insofern eine rechtliche Grundlage, als nach § 4 für Bayern in München eine besondere Abteilung des Reichspostministeriums errichtet werden soll, die vom Reichspostminister mit besonderen Befugnissen für den inneren bayrischen Verkehr ausgestaltet wird. Die gleichen besonderen Befugnisse werden Württemberg für die Oberpostdirektion Stuttgart zugesagt. Es sind dies Massnahmen der Dezentralisation, wodurch Besonderheiten in den Ländern Berücksichtigung auch bei einheitlicher Reichsverwaltung finden können.

Entsprechend der Reichsverfassung von 1919 wurde das Post- und Telegraphenwesen ein Zweig der reichseigenen Verwaltung innerhalb des gesamten Reichsgebietes, an der die Länder nicht direkt beteiligt sind. Selbstverständlich können postalische Verträge ~~und~~ ausschliesslich - in Uebereinstimmung mit den Verfassungssätzen über die Beziehungen zum Auslande - vom Reiche geschlossen werden.

Aus finanzpolitischen Gründen ist mit dem verfassungsändernden Reichsgesetz vom 18.März 1924 (B.G.B.S.287) - Reichspostfinanzgesetz - die Verwaltung des Post- Telegraphen und Fernsprechwesens weitgehend verselbständigt werden.[1] R.P.T.G.§ 1: "Der Reichs-Post und Telegraphenbetrieb ist als ein "selbständiges Unternehmen"unter der Bezeichnung "Deutsche Reichspost"

1) Anschütz Komm. S.256

vom Reichspostminister unter Mitwirkung eines Verwaltungsrates nach Massgabe dieses Gesetzes zu verwalten."

Abgesehen von den Dezentralisationsmassnahmen werden die Länder für das Unternehmen "Deutsche Reichspost" noch so weit berücksichtigt, als der Reichsrat Einfluss auf die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates bei der Reichspost nehmen kann.

Auf dem Gebiete des Postwesens lag die Veränderung gegenüber dem früheren Zustande nur in der Beseitigung der Ausnahmestellung zweier Länder; Weit verwickelter waren die Verhältnisse hinsichtlich der deutschen Eisenbahnen, in die die Reichsverfassung von 1919 ebenfalls eingriff.

Die grosse Bedeutung, die den Eisenbahnen für die Entwicklung von Industrie, Handel und Landwirtschaft zukommt, und auf die schon bei den ersten Anfängen des Eisenbahnwesens hingewiesen worden war, (List) hat sie auch schon frühzeitig als finanzielles und wirtschaftliches[1] Machtmittel in der Hand des Staates erkennen lassen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erscheint es nicht möglich, auf die Entstehungsgeschichte des Eisenbahnwesens in Deutschland einzugehen; bei der Reichsgründung 1871 bestand jedenfalls eine kaum zu übertreffende Ungleichmässigkeit auf diesem Gebiete, wobei im südlichen Deutschland das Staatsbahnsystem, in Norddeutschland hingegen das gemischte, stellenweise das Privatbahnsystem überwog. Die Reichsverfassung von 1871 versuchte durch die Bestimmungen über das einen besonderen Abschnitt erhaltende Eisenbahnwesen (Abschnitt 7 RV.1871, Art. 41 - 47), die Grundlagen für die Einheitlichkeit aller innerhalb des Reichsgebietes bestehenden, dem allgemeinen Verkehr dienenden Bahnen zu schaffen. Schon der Artikel 4 führte unter den Materien, hinsichtlich deren dem Reiche die Beaufsichtigung und Gesetzgebung zustand, "das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs" auf. Den Abschnitt VII. über die Verwaltung

1) S.Eheberg, Finanzwirtschaft 1912, S.105 ff.

des Eisenbahnwesens hat Laband als ein "Notgesetz" bezeichnet:

"Er sollte auch nicht mehr als dies sein, um den Ausbau des Eisenbahnrechtes im Wege der Eisenbahngesetzgebung nicht im Wege stehen."

Der wesentliche Inhalt des Abschnittes VII der RV.1871 ging dahin, dass erstens das Reich berechtigt war, unter Umständen kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesmitglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet des Landeshoheitsrechtes, neue Eisenbahnen zu bauen. Weiterhin verpflichteten sich die "Bundesregierungen" die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehres wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behufe auch die Neuherzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Schliesslich stand dem Reiche die Kontrolle über das Tarifwesen zu (Art. 45) Die in den Artikel 42-45 RV. 1871 gegebenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, welche im Wesentlichen die Vereinheitlichung der Betriebseinrichtung der Tarife anstrebten, galten nicht hinsichtlich Bayerns, jedoch stand dem Reiche nach Art. 46,II. "auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenabahnen aufzustellen."

Der Frankfurter Friede von 1871 hatte das Reich in den Besitz der Eisenbahnen Elsass-Lothringens gebracht.[1] Obwohl hiermit der Grundstoff für ein Deutsches Reichsbahnnetz gegeben war, gelang die anfänglich von Bismarck unterstützte Vereinigung des Eisenbahnwesens in den Händen des Reiches nicht. Reichsgesetze zur Ausführung der allgemeinen Verfassungsbestimmungen sind während der ganzen Zeit des Kaiserreiches nicht zustande gekommen. Nach dem Scheitern des Reichsbahnprojektes 1875/76, wozu besonders Bayern, Württemberg und Sachsen beigetragen hatten,

1) Die folgende, kurze Darstellung im wesentlichen nach Lotz, Verkehrsentwicklung in Deutschland seit 1800 (1920) und Philippovich Grundriss II. 2 S.21 ff.

die " sich bedingungslos diesem Aufgehen im Reich damals nicht überantworten wollten " (Lotz) - während Preussen seinen Eisenbahnbesitz dem Reiche zum Kaufe angeboten hatte - führten die für die " Verreichlichung" schon damals geltend gemachten Gründe dazu, dass die Einzelstaaten nach und nach sämtliche "Eisenbahnlinien" „verstaatlichten".

Bahnbrechend für die Fortentwicklung zum einheitlichen Eisenbahnwesen war die preussische Verwaltung. Dadurch, dass in der Leitung des "Reichsamtes für die Verwaltung der Reichseisenbahnen" und des preussischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten Personal - Union vorgesehen war, stand Preussen von vorn herein ein grosser Einfluss auf die Elass-Lothringischen Bahnen zu. In Norddeutschland war der preussische Einfluss ohnehin gross genug, dass hier ein einheitliches Bahnnetz geschaffen werden konnte.

"Statt des Reiches erwarb seit 1879 der preussische Staat allmählich die wichtigsten Linien. Die Herrschaft über die Eisenbahnen war 1883/84 dem Staate endgültig gesichert. Aber dies bedeutete nicht dasselbe wie die Verstaatlichung von Bayern und Sachsen. Entsprechend der Gebietsgestaltung im Norden musste Preussen auch Bahnlinien, die ausserpreussisches Gebiet berührten, zu erwerben suchen." (Lotz).

Von grosser Bedeutung wardie Vereinigung der der preussischen Verwaltung unterstehenden Bahnen mit den Eisenbahnen Hessen-Darmstadts zur preussisch-hessischen Eisenbahngemeinschaft von 1897. Der Einfluss, den Preussen sich hierdurch auf die südwestdeutschen Eisenbahnen gesichert hatte, wurde 1902 verstärkt durch Einbeziehung der Main-Neckarbahn. Es bedeutete dies die Möglichkeit der "Durchführung gleichartiger Eisenbahnpolitischer Grundsätze von Elsass-Lothringen bis Ostpreussen." Unabhängig waren die Staatseisenbahnsysteme von Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Mecklenburg, Oldenburg, geblieben."

Eine technische Vereinheitlichung bestand seit 1909 hinsichtlich einer teilweisen Betriebsmittelgemeinschaft durch Zusammenschluss aller deutschen Eisenbahnverwaltungen im "Staatsbahnwagenverband", der den Zweck hatte, durch "freie Verwendung

der Güterwagen den Verkehr zu fördern, sowie den Betrieb und die Abrechnung zu vereinfachen und zu verbilligen."

Von grösserer Bedeutung war die auf dem Gebiete des Tarifwesens erzielte Einheitlichkeit. Aus der schon 1877 erreichten formellen Tarifeinheit (gleichartiges Tarifschema) war 1890 die materielle Tarifeinheit für Normalfrachtsätze (nicht für Annahmetarife) geworden. Die Bedeutung des Eisenbahnswesens für den Staat liegt in der Verknüpfung der Eisenbahntarifpolitik mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der Uebereinstimmung mit den finanziellenInteressen des Staates, Alle tarifpolitischen Massnahmen, die ausserordentlich in das Wirtschaftsleben eingreifen können, sind ausschliesslich auf dem Verwaltungswege zustande gekommen; die Gesetzgebungsfaktoren des Reiches sowohl als der Einzelstaaten blieben unbeteiligt. Das mit Gesetz vom 27.6. 1873 geschaffene Reichseisenbahnamt war durch die Ausdehnung der Macht der preussischen Eisenbahnverwaltung in seiner Bedeutung sehr eingeschränkt. Vergl. Lotz :

"Nicht auf dem Wege der Gesetzgebung, sondern nach dem Ermessen der Verwaltung werden die Tarife, vor allem die für die Praxis wichtigsten Ausnahmesätze heute festgelegt. Die Verwaltung beruft Interessen-Vertreter mit lediglich beratender Stimme in den Eisenbahnrat. Die Bedeutung der Reichsaufsichtsinstanz, welche auch eine Kontrolle der Ausnahmetarife ausübt hat sich seit der Verstaatlichung verringert. Während in Privatländern die Verwaltungen in Tarifsachen einer Aufsichtsinstanz unterstehen, sind die deutschen Staatseisenbahnverwaltungen in der Lagedie grosse Macht der Tarifpolitik jedenfalls ohne Fesselung durch die Gesetzgebung zu handhaben."

Aus den vorstehenden Ausführungen kann die Lage des deutschen Eisenbahnwesens bei Kriegsausbruch zusammenfassend dahin gekennzeichnet werden:

1) Rechtlich unabhängig von einander bestanden innerhalb des Deutschen Reiches selbständige Eisenbahnverwaltungen der Einzelstaaten Preussen,Sachsen,Bayern,Württemberg,Baden,Mecklenburg,Oldenburg.

2.) Einheitlichkeit bestand auf technischem Gebiet: Einheitliche Bahnanlagen, einheitliches Betriebs-und Signalwesen-Güterwagengemeinschaft.

3). Auf dem Gebiete der Tarifpolitik bestand Einheitlichkeit für Normaltarife in Personen - und Güterverkehr; die Tarifsätze wurden durch Vereinbarungen zwischen den Einzelstaaten, Eisenbahn-Verwaltungen festgestellt.

4.) Die verfassungsmässig dem Reiche zustehende Aufsicht wurde von dem eigens hierfür errichteten Reichseisenbahnamt wahrgenommen.

Nach der RV.1871 hatte - mit den Worten Triepels - [1] "das Reich die Möglichkeit gewonnen , ohne Rücksicht auf die Landesaufsicht seine Kontrolle auf das Gebahren sämtlicher an der Verwaltung des Eisenbahnwesens beteiligten Personen, seien es staatliche Direktionen, Mittel-und Unterbehörden, seien es Privatunternehmung und private Gesellschaften durch unmittelbare Aufsichtsakte zu richten."

Von der unmittelbaren Reichsaufsicht frei war jedoch Bayern, dem auch auf diesem Gebiete ein Reservatrecht zugebilligt worden war.

Die nach dem Kriege vorhandene, starke Strömung zum Unitarismus machte sich auch auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens geltend. Die gleichen Ideen, die das Verreichlichungsprojekt von 1875/76 beeinflusst und zur Verstaatlichung der Eisenbahnen geführt hatten, erhielten jetzt durch die wirtschaftliche Notlage des Reiches eine wesentliche Verstärkung. Bezeichnend sind hierfür die Ausführungen im Verf.Ausschuss:

"Unser Ziel sind die Reichseisenbahnen als solche und nicht eine Eisenbahngemeinschaft ähnlich der, wie sie bisher zwischen Preussen- und Hessen bestanden hat.".....

1) Triepel § 11, S.213.(„ die Reichsaufsicht")

Ferner:

"Das gesamte wirtschaftliche Leben des deutschen Volkes ist völlig zusammengebrochen und bedarf einheitlicher Organisation zur Wiederneuaffrichtung. Keine einheitliche geleitete Wirtschaftspolitik ohne einheitliche Reichsverkehrspolitik."

Die Nationalversammlung hat schliesslich den Art. 89 der RV.1919 wie folgt beschlossen:

"Aufgabe des Reiches ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehranstalt zu verwalten.

Die Rechte der Länder, Privateisenbahnen zu erwerben, sind auf Verlangen dem Reiche zu übertragen."

In Ergänzung hierzu setzte der Artikel 171 in den Uebergangs- und Schlussbestimmungen fest - in Analogie zu den Bestimmungen über die Post -, dass die Staatseisenbahnen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich übergingen. Obwohl nach der überwiegenden Meinung die Verfassungsgebende Nationalversammlung auch hier rechtlich befugt gewesen wäre, die Neuordnung des Eisenbahnwesens souverän zu beschliessen, wurde aus politischen Erwägungen - die Verreichlichung durch den Vertrag angebahnt.

Die angeführte Zwangsmassnahme ist gegenstandslos geworden. Unter dem 31. März 1920 ist der"Staatsvertrag" abgeschlossen worden zwischen den Reichsregierungen einerseits und andererseits den Regierungen v on Preussen,Bayern,Sachsen, Württemberg,Baden,Hessen,Mecklenburg -Schwerin und Oldenburg.

Der lt. Reichsgesetz vom 30. April 1920 (R.G.B.S.773) mit Wirkung vom 1. April 1920, in Kraft getretene Vertrag bestimmt in seinem § 1:

"Staatseisenbahnen der vertragsschliessenden Länder gehen am 1. April 1920 in das Eigentum des Reiches über."

Die schwierige Seite der Verreichlichung lag in dem vermögensrechtlichen Austrag. Es kam schliesslich eine Einigung

1) Prot.V.-A. Seite 213.(als Berichterstatter Abg.Dr.Zöphel.)
2) Prot.V.-A. Seite 320. Abg.Weiss.

auch hierüber zustande, wonach mit dem "Staatsvertrag" bestimmt wurde:

"Als Abfindung für die Uebertragung der gesamten Eisenbahnunternehmen gewährt das Reich den Ländern nach Wahl jedes Landes entweder

a) den Betrag des Anklagekapitals nach dem Stande vom 31.März 1920

oder

b) den Betrag des Anklagekapitals nach dem Stande vom 31.März erhöht um die Hälfte des Betrages um den der nach den Ergebnissen der Rechnungsjahre 1909 bis 1913 ermittelte Ertragswert dieses Anlagekapitals übersteigt

sowie

in beiden Fällen:

Ersatz der Fehlbeträge, die bei den Eisenbahnverwaltungen der Länder in der Zeit vom Beginne des Rechnungsjahres 1914 bis zum 31. März 1920 entstanden sind, abzüglich der in diesem Fehlbeträgen enthaltenen Ausgaben, die auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschrift den Ländern vom Reiche erst attet werden."

Der Vertrag sicherte den Ländern eine Berücksichtigung ihrer Interessen bei allgemeinen Bestimmungen wie auch bei der Verwaltungsorganisation zu.

Hinsichtlich der Tarifpolitik ist die Bestimmung getroffen:

"Die Reichseisenbahnverwaltung wird die Tarife unter Wahrung der Einheit und mit tunlichster Schonung bestehender Verhältnisse fortbilden und den Verkehrsbedürfnissen der Länder, namentlich auf dem Gebiete der Rohstoffversorgung nach Möglichkeit Rechnung tragen."

Des weiteren sollten bei Vergebung von Lieferungen und Arbeiten für die Reichseisenbahnen die Unternehmer im gesamten Reichsgebiet nach gleichen Grundsätzen berücksichtigt werden und die Reichsverwaltung wird dafür "Sorge tragen, dass Industrie, Handwerk und Handel in der gleichen Weise wie es bisher die Verwaltungen der Länder getan haben, herangezogen und in ihrer Entwicklung gefördert werden."

Durch die in der Verfassung selbst festgelegte Institution der Eisenbahnräte (Artikel 93) könne auch die Länder indirekt einen Einfluss auf Verkehrs-und Tariffragen nehmen.

"Artikel 93 bestimmt: "zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung für die Reichseisenbahnen mit Zustimmung des Reichsrates Beiräte.

Die Eisenbahnbeiräte bestanden bereits bei den einzelstaatlichen Eisenbahnverwaltungen. Es sind dies aus frei gewählten oder staatlichen Berufenen Vertretern von Handel und Gewerbe, Land-und Forstwirtchaft bestehende Körperschaften, die den Eisen-

bahnbehörden zu sachgemässer Berücksichtigung der Verkehrsinteressen gutachtliche Mitwirkung leisten sollen. (W.St.V.R. I.S.673 v.d.Layen,zit.Giese Seite 231). Das Schlussprotokoll des "Staatsvertrages" trifft hier eine die Verfassung ergänzende Bestimmung:

"Bei der Zusammensetzung des Reichseisenbahnbeirates und der örtlichen Beiräte sind die Vertretungen der Erzeuger,-und Verbraucherkreise der Länder nach ihrer Bedeutung für das Wirtschaftsleben des Landes zu berücksichtigen.
Den Landesregierungen steht das Recht zu, Vertreter zur Teilnahme an den Verhandlungen dieser Beiräte abzuordnen."

Auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation ist eine "voll wirksame Dezentralisation" im Interesse der Ländergewährleistet. Der "Staatsvertrag" setzt hierzu fest:

"Das Reich wird sich bei der Neugestaltung des Eisenbahnwesens von dem Gesichtspunkte leiten lassen, dass die Verwaltung nur insoweit zentralisiert werden soll, als es zur Erfüllung der Aufgaben der Reichseisenbahnen als einer einheitlichen Verkehrsanstalt unbedingt geboten ist."

Auch hierüber wurden in dem Schlussprotokolle des Vertrages den Ländern noch detaillierte Zugeständnisse gemacht, in Form von Grundsätzen für die Zeit nach der Neugestaltung des Eisenbahnwesens sowohl als für die Uebergangszeit.

Der Vertrag gab den Ländern das Recht zu verlangen, dass "in jedem Lande sich dauernd der Sitz mindestens einer höheren Reichseisenbahnbehörde für die Verwaltung eines Eisenbahnbezirks befinde".

Im besonderen hatte sich Bayern vorbehalten, dass der Sitz der bayrischen Landesregierung " auch ferner der Sitz einer im wesentlichen das bayrische Wirtschaftsgebiet zusammenfassenden Reichseisenbahnbehörde bleibt, deren Zuständigkeiten nach dem Grundsatze einer vollwirksamen Dezentralisation zu bemessen sind."

Den dezentralistischen Grundsätzen entsprechend wurde durch die vorläufige Verwaltungsordnung der Reichseisenbahnen vom 26.April 1920 die Einrichtung getroffen, dass die bisherigen Staatsbahnministerien der Länder bezw. die Eisenbahn-

abteilungen von Landesministerien als "Zweigstellen des Reichsverkehrsministeriums" bestehen blieben, deren Zuständigkeitsgebiet sich auf den Bereich der Betreffenden früheren staatlichen Bahnen erstreckt. So verwaltet z.B. die Zweigstelle Preussen - Hessen des Reichsverkehrsministeriums, die - unter entsprechender Beteiligung der Eisenbahnabteilung des Hessischen Finanzministeriums, - aus denbisherigen Eisenbahn-Abteilungen des preussischen Ministeriums der öffentlichen Arbeiten gebildet worden ~~sind~~ waren, den Bereich der früheren Preussisch-Hessischen Staatseisenbahnen.

Für die Eisenbahnverwaltung muss noch auf weitere Verfassungsbestimmungen hingewiesen werden. Der Artikel 90 RV. 1919 legt ausdrücklich dem Uebergang der Staatsbahnen auf das Reich die Wirkung bei, dass auch die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen, auf das Reich übergehen. Immerhin sieht der Artikel 90 für auf dem Gebiete der Eisenbahnhoheitsrechte mögliche Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern über den Umfang dieser Rechte, die Entscheidung des Staatsgerichtshofes vor.

Nach dem Reichsbahngesetz von 1924 (siehe unten) sind bei Enteignungen die Zuständigen Landespolizeibehörden anzuhören. Die Zulässigkeit der Enteignung wird vom Reichspräsidenten festgelegt, endgültige Entscheidung trifft der "für die Aufsicht über die Eisenbahnen zuständige Reichsminister". Im Uebrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder."

Zu den oben ~~(Seite 88,)~~ gekennzeichneten dezentralistischen Massnahmen kommt eine Berücksichtitung der Länder durch die Bildung von Landeseisenbahnräten."

"Die Zuständigkeit dieser"Beiräte" ist, wie die ihrer Vorgänger vor dem Kriege, eine rein beratende und begutachtende.

Sie ist durch die Neuordnung des Eisenbahnwesens im Jahre 1924, insbesondere durch das R.B.G. nicht berührt worden." [1]

1) Anschütz, Komm. S-268.

Auf die im Artikel 91 vorgesehene Mitwirkung des Reichsrates und die hierdurch bedingte Anteilnahme der Länder am Zustandekommen von Eisenbahnverordnungen wird anlässlich der späteren Untersuchungen (unter ~~den~~ „Reichsrat") einzugehen sein.

Weiter von Wichtigkeit für die Stellung der Länder ist der Artikel 94, der das Reichseisenbahnmonopol in der Verfassung verankert, welchem nach dem Reichsbahngesetz von 1924 (s.unten) das "Betriebsmonopol der Reichsbahngesellschaft" entspricht.

Während durch den oben erörterten "Staatsvertrag" nur die bestehenden einzelstaatlichen Bahnen Eigentum des Reiches geworden sind, können nach Artikel 94 innerhalb des Reichsgebietes neue, dem allgemeinen Verkehr dienende Eisenbahnen nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung erbaut warden. Der Artikel sagt weiter:

"Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden anzuhören."

Diese Bestimmung bedeutet keinerlei rechtliche Einschränkung der Reichsbehörden, vergl. Giese, ~~S.~~

"Die Landespolizeibehörden müssen gutachtlich gehört werden, haben aber keinen ~~weitergehenden~~ maßgeblichen rechtlichen Einfluss auf die Entscheidung der ~~Reichs-~~ Bahnverwaltung.

Hatte der Art. 92 der RV.1919 aus volkswirtschaftlichen Gründen (vergl.die Entstehungsgeschichte des Art.bei Anschütz Komm.S.264 ff.) schon eine Abtrennung der Reichseisenbahn "als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen", "dass seine Ausgaben .....selbst zu bestreiten.....hat" vorgesehen, in dessen Verfolg durch Verordnung vom 12.Februar 1924 (R.G.Bl. II S.57..) "die Reichseisenbahnen für ein selbstän-

Komm. S. 268

diges, eine juristische Person darstellendes wirtschaftliches Unternehmen (Firma:"Deutsche Reichsbahn")" erklärt wurden, so wurde es abgeändert und überholt durch das "Gesetz über die Deutsche Reichsbahngesellschaft (Reichsbahngesetz) vom 30.August 1924 (R.G.Bl.II.272).

"Dieses Reichsbahngesetz "erging in Erfüllung der vom Reich auf der Londoner Konferenz (Sommer 1924) übernommenen Verpflichtung"; es wurde als Verfassungsänderung behandelt und beschlossen[1]".

"Die Reichseisenbahnen bleiben auch nach dem Reichsbahngesetz im Eigentum des Reiches. Aber die Verwaltung dieses Eigentums sowie überhaupt der gesamte Betrieb der Bahnen wird einer durch das RBG. errichteten Gesellschaft mit der Firma: "Deutsche Reichsbahngesellschaft" übertragen."

"Die Gesellschaft .....ist .....eine Aktiengesellschaft, welche zugleich - im Hinblick auf die ihr beigelegten öffentlich-rechtlichen Befugnisse ..... und die ihr auferlegten, unter Reichsaufsicht.....zu erfüllenden Pflichten - zugleich eine juristische Person des öffentlichen Rechtes darstellt.Die Tätigkeit der Gesellschaft ist Selbstverwaltung im Sinne des öffentlichen Rechts."

---

1) Dargestellt nach Anschütz Komm.S.261 ff.

Die für eine einheitliche Reichsverkehrspolitik als notwendig erachtete Ergänzung zum Eisenbahnwesen trifft die RV.1919 durch analoge Bestimmungen über die Wasserstrassen. Auch diesbezüglich heisst es in der Verfassung, dass es "Aufgabe des Reiches" sei, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstrassen "in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen",(Art.97) Auch ein Reichsmonopol wird auf diesem Gebiete vorgesehen, des weiteren findet sich auch die Bestimmung, dass mit dem Uebergange der Wasserstrassen das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit,sowie die Strom-und Schiffahrts-Polizei erhält. Art. 99 übernimmt Bestimmungen über Schiffahrtsabgaben aus ~~der RV 1871~~ den Art. 54 RV 1871 abändernden Reichsgesetz vom 24.12. 1911 betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstrassen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben, wonach ~~mithin~~ das Reich sich an die früher den Einzelstaaten auferlegten Einschränkungen hinsichtlich der Belastung der Schiffahrt mit Abgaben bindet. Die Aufgaben der "Strombauverbände" (vom Reich mit genanntem Gesetze eingerichtete, aus den Uferstaaten als Mitgliedern bestehende, also zwischenstaatliche "Verwaltungsgemeinschaften")[1] in Bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstrassen sollen auf das Reich übergehen.(Art.97,Abs.6.)

Wie weit die Länder an der Wasserstrassen-Wirtschaft des Reiches in Zukunft beteiligt werden, lässt sich zur Zeit noch nicht übersehen, da zwar ein provisorischer Vertrag zwischen Reich und Ländern abgeschlossen ist (Reichsgesetz vom 29.Juli 1921 RGBl. S.961 mit Ergänzungsverträgen von 1922) für die endgültige Regelung des Ueberganges auf das Reich, jedoch noch eine Reihe näherer Vereinbarungen zwischenReich und Ländern aussteht.

---

1) so bezeichnet in dem Gesetzentwurf; Triepel nennt sie korporative Zweckverbände (Reichsaufsicht S.295) Giese (S. 2-3 Komm.) Zwangsgenossenschaften.

"Geschichtlich betrachtet stellt sich die Uebereignung der Wasserstrassen an das Reich als eine Revindikation dar. Sie ist ein Stück der "Zurücknahme des Enteignungsprozesses, den die Territorien einst im Mittelalter am alten Reiche vorgenommen hatten." (Kaufmann in Ztschr. „Recht und Wirtschaft" 8 S.211). Das Stromregal ist, nachdem es jahrhundertelang im Besitze der Partikulargewalten gestanden hatte, dem Reiche zurückgewonnen: Das Wasser ist nunmehr wieder, wie in jenen alten Zeiten....."des Reiches Strasse." [1]

Während in Bezug auf Post und Eisenbahnen der von der Verfassung geforderten Ueberführung in Eigentum und Verwaltung des Reiches entsprochen worden war, und die reichseigene Verwaltung noch besonders ausgestaltet worden ist, ist hinsichtlich der Reichswasserstrassen die reichseigene Verwaltung noch nicht durchgeführt worden. Nur die früheren Zuständigkeiten der Landeszentralbehörden sind auf das Reichsverkehrsministerium übergegangen "im Uebrigen erfolgt die einstweilige Verwaltung der Reichswasserstrassen durch die mittleren und unteren Behörden der Länder auf Kosten des Reiches, und unter Leitung des Reichsverkehrsministeriums " [1]. ~~Auf diese Form der Reichsverwaltung ist später noch zurückzukommen.~~

Ueber die Absicht des Reiches, eine Reichs-Wasserstrassen-Verwaltung aufzubauen, kam es zu "Meinungsverschiedenheiten über die Organisationsgewalt des Reiches; die Mehrzahl der Länder behauptete, dass die Einrichtung der Reichs-Wasserstrassen-Verwaltung ein Gegenstand der Uebernahmebedingungen und daher von ihrer, der Länder, Zustimmung abhängig sei; das Reich, das Organisationsrecht in Anspruch nahm, unterstellte die Streitfrage dem Staatsgerichtshof." [2]

1) Darstellung von Anschütz, Komm.S.274.
2) " " Triepel in Streitigkeiten. S.52-

In der Denkschrift "Reich und Länder" des "Bundes zur Erneuerung des Reiches" heisst es zur Frage der Wasserstrassen-Verwaltung:

"Die Frage der Uebernahme der provinziellen und örtlichen Verwaltung der Wasserstrassen durch das Reich ist noch nicht gelöst. Sie ist bei der heutigen Konstruktion des Reiches auch nicht lösbar. Das Reich ist für die schiffbaren Flüsse und die Kanäle der Bauherr. Es bezahlt ihre gesamte Unterhaltung. Die Wasserbaudirektionen und die Bauinspektionen, die das Geld ausgeben, sind zur Zeit noch Landesbehörden. Ihre Beamten hängen in ihrer persönlichen Stellung, Versetzung und Beförderung von den Ministern der Länder, nicht vom Geld gebenden Reichsminister ab."

Schliesslich sind in das Eigentum und in die eigene Verwaltung des Reiches, sowie in Reichs-Herstellungs-Monopol entsprechend Art. 101 RV 1919 mit dem gleichen Vertrage wie die Wasserstrassen übernommen: "alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen u.s.w. hinsichtlich deren nach der RV 1871 Art. 4 Ziffer 9 das Reich früher nur zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung zuständig war. Ein Reichsgesetz hierüber war nicht ergangen, [1] "aber der Mangel gesetzlicher Grundlagen hat das Reich nicht gehindert, von Anfang an die Einzelstaaten zur Verbesserung der Leuchtfeuereinrichtungen anzuhalten; ja es ist auch hier zu einer dauernden Organisation des Aufsichtsdienstes, der durch Reichskommisare ausgeübten Inspektion des Seezeichenwesens gekommen."

---

1) Triepel, Reichsaufsicht. S-426.

Das Finanzwesen des Reiches musste bereits einer Darlegung anlässlich der Erörterung über die Gesetzkompetenz des Reiches für Abgaben unterzogen werden. Die einschneidenden Aenderungen, welche die Reichsgesetzgebung auf Grund RV 1919 in Bezug auf die Steuerhoheit der Länder vorgenommen hat, finden ihre Ergänzung durch die auf dem Gebiete der Finanzverwaltung von der Weimarer Verfassung angebahnte und bald nach ihrem Enkrafttreten durch Reichsgesetze vorgenommene Umwälzung.

Zunächst besagt Art. 83 RV 1919:

"Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden verwaltet.
Bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden sind Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen."

Der zweite Absatz des vorstehenden Artikels spricht allgemein vom Falle der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden, trifft aber noch keine entscheidende Anordnung, während der erste Absatz definitiv die Zölle und Verbrauchssteuern der Reichsverwaltung überträgt.

Waren auch seit dem Bestehen des Reiches Zölle und Verbrauchssteuern verfassungsgemäss der Reichskasse zuzuführen (Art. 35 RV 71), so war doch die Erhebung und Verwaltung dieser Reichseinnahmen den Einzelstaaten überlassen. Art. 36 RV 1871 I bestimmte:

"Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen."

Dieser Grundsatz entsprach der sozietätsmässigen Gestaltung der Finanzwirtschaft des Kaiserreiches, die sich aus ihren historischen Wurzeln her begreifen lässt. Gerade das Gebiet der Zollverwaltung weist zurück auf den Vorläufer des Reiches von 1871, den deutschen Zollverein. Laband[1]) sagt hierzu:

1) Laband § 121.

"Die Zoll-und Steuergemeinschaft stammt aus einer Zeit, als die einzelnen deutschen Staaten noch völlig souverän waren, wo man also keine gemeinsame nach Art eines Ministeriums organisierte oberste Verwaltungsbehörde konstituieren konnte, sondern wo man sich darauf beschränken musste, jedem Vereinsmitgliede die Befugnis einzuräumen, die Verwaltung in den verbündeten Staaten durch Delegierte zu kontrollieren. Dieses Prinzip ist die Grundlage geblieben, auch nachdem der Zollverein den Charakter eines völkerrechtlichen Vertrages abgelegt hat und zur staatlichen Institution des Reiches geworden ist; nur mit der Modifikation, dass nunmehr nicht jeder einzelne Staat diese Delegierten ernennt und in seinem Auftrage und Interesse zu den anderen Staaten entsendet, sondern dass das Reich im Gesamtinteresse diese Kontrollbeamten den Behörden der einzelnen Staaten zuweist."

In dem soeben angeführten Zitat ist der frühere Anteil des Reiches an der Verwaltung der Reichszölle und Reichsabgaben schon gekennzeichnet; Art. 36 RV 1871 lautete im II. und III. Absatz:

"Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche bei den Zoll - oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen beiordnet. Die von diesen Beamten über Mangel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlussnahme vorgelegt."

Die von der Verfassung 1871 dem Kaiser beigelegte Aufsicht (Art. 17) wurde unter Verantwortlichkeit und Leitung des Reichskanzlers vom Reichsschatzamt geführt; das Reichsschatzamt war aber keineswegs in den Sachen der Zoll- und Steuerverwaltung oberste Direktiv-Behörde. Zentralstelle und höchste Instanz für die gesamte Zoll- und Steuerverwaltung im Gebiete eines Einzelstaates war die betreffende Landesbehörde. Vergl.Laband § 121: "Der Zoll- und Steuerfiskus ist in allen Fällen, auch soweit die Abgaben für die Reichskasse erhoben werden Landesfiskus".

Die in der RV 1871 Art. 36 (siehe oben) als Reichsbeamte bezeichneten Kontrollbeamten wurden zwar dem Reichsschatzamt während der Dauer ihrer Tätigkeit untergeordnet, bezogen auch ihre Besoldung vom Reiche, blieben aber Landesbeamte, die für die kommissarische Tätigkeit beim Reiche beurlaubt wurden. Ihre Ernennung und Beiordnung vollzog der Reichskanzler (Reichsschatzamt). Die den Zoll- und Steuerämtern beigeordneten Auf-

Aufsichtsbeamten führten den Titel "Stationskontrolleure", ihnen übergeordnet waren die bei den Landes-Direktivbehörden fungierenden "Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern". Die Tätigkeit bei der Kategorien war beobachtender Natur, es standen ihnen umfangreiche Kontrollbefugnisse zu, insbesondere direkte Einsichtnahme in Akten; die Reichsbevollmächtigten konnten allen Sitzungen der Direktiv-Behörden beiwohnen, deren Verfügungen bezüglich der Verwaltung der gemeinschaftlichen Abgaben ihren Sichtvermerk tragen mussten. Die Bevollmächtigten waren verpflichtet, sich vollständige Kenntnis "von dem gesamten Geschäftsgange der Zoll- und Steuerbehörden in dem ihnen überwiesenen Bezirke" zu verschaffen, wobei sie jedoch nicht selbst in die Verwaltung eingreifen durften. Für bemerkte Misstände sollte der Reichsbevollmächtigte zunächst Abhilfe bei den Landesbehörden beantragen: "Die Organe des Reiches können nicht eingreifen, solange innerhalb des Einzelstaates der Instanzenzug nicht erschöpft ist."[1] Bei Verweigerung der Mängelabstellung durch die Landesregierung erstattete der Bevollmächtigte Bericht an das Reichsschatzamt, das wohl seinen Einfluss bei dem betreffenden Landesministerium geltend machen konnte, dem aber nicht die materielle Entscheidung zustand. Dieser oblag in Konsequenz des föderalistischen Prinzips dem Bundesrat:

"Die materielle Entscheidung über die von ihnen (d.i.den Reichsbevollmächtigten) erstatteten Anzeigen und die Sicherung gleichmässiger Auslegung und Handhabung der Zoll- und Steuergesetze ist dem Bundesrate zugewiesen. Er ist in dieser Hinsicht an die Stelle der alten Zollkonferenz getreten, nur dass seine Beschlüsse nicht mehr den Charakter des völkerrechtlichen Vertrages, sondern den der Entscheidung einer obersten Behörde haben. Der Bundesrat ist in Zoll- und Steuersachen eine Zentral-Verwaltungsbehörde des Reiches, die über den Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten stehende Kontrollbehörde, welche wie ein höchster Verwaltungsgerichtshof dafür Sorge trägt, dass die den Einzelstaaten überlassene Selbstverwaltung in Zoll- und Steuersachen nicht zu ungleichartiger Auslegung und Handhabung der Reichsgesetze führt. Dem Kaiser, insbesondere den von ihm ernannten Reichsbeamten, insbesondere dem Reichskanzler, liegt es dann wieder ob, die Befolgung der vom Bundesrate getroffenen Entscheidung seitens der Landesbehörde zu veranlassen und zu überwachen."

1) Laband S.428 § 122.

Auf Einzelheiten der vom Bundesrat ausgeübten Zoll- und Steuerkontrolle (Bundesrats-Ausschuss für das Zoll- und Steuerwesen) sowie besonders auf das komplizierte Verrechnungswesen zwischen Reich und Ländern (Zoll- und Steuerrechnungsbüro beim Reichsschatzamt, Bundesratsauschuss für das Rechnungswesen) einzugehen, erübrigt sich, da die Reichsverfassung von 1919 eine völlige Umwälzung der im Vorstehenden skizzierten Finanzverwaltung herbeigeführt hat, deren Bedeutung zu ermessen die obigen Ausführungen genügen dürften.

Zur Ausführung des bereits wiedergegebenen Art.83, RV 1919, ergihg am 10. September 1919 das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung (RGBl 1919,S.1519). Die mit diesem Gesetz in Kraft getretenen Bestimmungen betreffend Behördenorganisation zur Verwaltung der Reichssteuern sind ihrem Inhalt nach in der Reichsabgaben-Ordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl S.1993) wiederholt worden.

Die Beseitigung der Steuerhoheit der Länder unddie prinzipielle Inanspruchnahme aller Steuern durch das Reich, insbesondere die Schaffung der einheitlichen Reichseinkommensteuer, veranlasste eine völlige Neuorganisation der Reichsfinanzverwaltung

Das Grundgesetz des neuen Reichssteuerrechtes,die Reichsabgabenordnung leitet den besonderen Teil über die Behördenorganisation (Teil I.) mit der allgemeinen Vorschrift ein:

"Die Steuern werden von Reichsbehörden verwaltet (Finanzbehörden). Die oberste Leitung steht dem Reichsminister der Finanzen zu. Unter ihm stehen Landesfinanzämter als Oberbehörden und unter diesen Finanzämter mit ihren Hilfsstellen."

Die reichseigene Verwaltung auf dem Gebiete des Steuerwesens erhält den besonderen Ausdruck in der Zusammenfassung der gesamten Organisation in einer obersten Reichsbehörde, dem Reichsfinanzministerium, an dessen Spitze der dem Reichstag verantwortliche Reichsfinanzminister steht.

Für die Gestaltung der Oberbehörden findet die Gliederung des Reiches in Länder Berücksichtigung:

"Die Bezirke der Landesfinanzämter sind im Benehmen mit den beteiligten Ländern so zu bilden, dass sie sich tunlichst mit den Ländern oder mit grösseren Verwaltungsbezirken decken oder mehrere Länder oder Verwaltungsbezirke umfassen.

Den Landesregierungen wird ein Einfluss auf die Bestellung der leitenden Beamten der Landesfinanzämter eingeräumt:

"Der Präsident und die Leiter der Abteilungen des Landesfinanzamtes werden im Benehmen mit der obersten Landesfinanzbehörde ernannt."

Als Aufgabe der Landesfinanzämter wird bezeichnet: die obere Leitung der Finanzverwaltung für den betreffenden Bezirk, Ueberwachung der Gleichmässigkeit der Gesetzesanwendung und Beaufsichtigung der Geschäftsführung der Finanzämter.

Auch die Landesfinanzämter, der Unterbau der Reichsfinanzverwaltungsorganisation, sind Reichsbehörden. Sowohl hinsichtlich der Beamten, als auch der in Analogie der preussischen Veranlagungskommissionen zur "Selbstverwaltung" vorgesehenen Ausschüsse, ist eine Beteiligung der obersten Landes-Finanzbehörden vorgeschrieben; ferner soll bei Bildung der Ausschüsse auf Wahrung besonderer Landesinteressen Bedacht genommen werden.

Für das Thema der vorliegenden Untersuchungen sind folgende Bestimmungen von besonderer Wichtigkeit: (Reichsabgabenordnung § 19)"Auf Antrag einer Landesregierung haben die beteiligten Reichsminister je nach ihrer Zuständigkeit den Landes-Finanzämtern und den ihnen unterstellten Behörden die Verwaltung von Landesabgaben und von Landesvermögen zu übertragen. Soweit dies geschehen ist, haben die Landesfinanzämter und die ihnen unterstellten Behörden den Weisungen der obersten Landesbehörden zu folgen."

In Verbindung mit der Neuorganisation der Reichsfinanzverwaltung ist für die Reichsabgaben eine reichseigene Finanz-Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffenworden. Der Rechtsmittelzug gliedert sich der Finanzbehördenorganisation an, hat aber eine besondere oberste Spruchbehörde, den Reichsfinanzhof in München.

Auf Antrag einer Landesbehörde kann der Reichsfinanzhof auch als oberste Spruchbehörde für Landesabgaben bestellt werden.

Bei einer Erörterung der verfassungsmässigen Grundlage für die Zoll- und Steuerverwaltung des Deutschen Reiches zum Zwecke der Klärung der Stellung der Länder kann auch der Art. 82 der RV 1919 nicht ganz ausser Acht gelassen werden. Die mit Art. 82 in der Verfassung festgelegte Einheitlichkeit des Zollgebietes Deutschlands könnte als selbstverständlich erscheinen, schon im Hinblick auf die Rolle, welche der Zollverein für die Gestaltung des Deutschen Reiches von 1871 gespielt hat.

Die Reichsverfassung von 1871 hatte bereits das Zollwesen zur ausschliesslich Reichsgesetzgebungskompetenz erklärt (Art. 35) und die Freizügigkeit des Warenverkehrs innerhalb des Reiches bestimmt.(Art. 33). Nach der RV 1919 sind alle Massnahmen der Länder, die den freien Verkehr der Waren hindern, verfassungswidrig, wenn nicht ihnen ein Reichsgesetz zugrunde liegt. In Ergänzung der Ziffer 6 des Art. 6, welche die ausschliessliche Reichskompetenz festlegt für das Zollwesen, sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes und die Freizügigkeit des Warenverkehrs, bestimmt Art. 82, letzter Absatz:

"Alle Erzeugnisse der Natur, sowie des Gewerbes und Kunstfleisses, die sich im freien Verkehre des Reiches befinden, dürfen über die Grenze der Länder und Gemeinden ein - aus - oder durchgeführt werden. Ausnahmen sind auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig."

Ein zusammenfassender Rückblick auf die im Vorstehenden skizzierte reichseigene Verwaltung zeigt, dass auf Grund der RV 1919 die realen Machtmittel des modernen Staates: Heer, Abgaben und Verkehrsmittel den Ländern entzogen und auf das Reich zur unmittelbaren Verwaltung übergegangen sind. Der Ueberführung der Verkehrsanstalten Post, einschl. Telegraphie und Telephonie, sowie Eisenbahn in den alleinigen Besitz des Reiches kommt auch die Bedeutung der Ausdehnung der Erwerbswirtschaft des Reiches zu. Die Länder

behalten ihre Erwerbswirtschaft auf den Gebieten der Domänen, Forsten, Bergwerken, Hütten und Salinen, sowie Fabriken, Banken (und Lotterien). Der Umfang der staatlichen Erwerbswirtschaft folgt daraus, dass z.B. 1910 die Erwerbseinkünfte der sämtlichen deutschen Bundesstaaten 67, 81 % ihrer gesamten ordentlichen Einnahmen betrugen (Roherträgnis).

"Während das Reich seine Einnahmen vorwiegend aus Zöllen und Steuern bezieht, bilden in der überwiegenden Mehrzahl der Bundesstaaten die Erwerbseinkünfte eine den Steuern gleichwertige oder nicht viel hinter diesen zurückbleibende Einnahmequelle"1). (So brachten z.B. in Preussen die Staatseisenbahnen mehr als die Hälfte der reinen ordentlichen Einnahmen.)

Das Reich treibt ausserhalb der Verkehrsanstalten Erwerbswirtschaft in Bezug auf einzelne aus Kriegsnotwendigkeit geschaffene bezw. erworbene, später fortgeführte Grossunternehmungen der Stickstoff-, Aluminium- und Elektrizitäts-Industrie, welche privatrechtlich organisiert sind und nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen betrieben werden. Grossunternehmer ist das Reich, ferner hinsichtlich der früheren Heeres- und Marinewerkstätten, die in einer Aktiengesellschaft (Deutsche Werke Aktien-Gesellschaft) umgewandelt und auf die verschiedensten Friedensproduktionen umgestellt sind. Alle dem Reiche gehörenden Industriebetriebe sind zusammengefasst in der "Viag" Vereinigte Industrie A.-G. Auch im Bankwesen betätigt sich das Reich als Unternehmer: die Reichs-Kredit-Gesellschaft, Aktiengesellschaft ist eine dem Reiche gehörende Grossbank. Doch gehören diese in den Formen der Aktiengesellschaften mit dem Reiche als Aktionär geführten Erwerbsunternehmen des Reiches nicht dem Kreise der reichseigenen Verwaltung an, da sie Körperschaften des Privatrechts, nicht des öffentlichen Rechtes sind. Auch die Länder, wie auch Gemeinden und sonstige Selbstverwaltungskörper betätigen sich derzeit vielfach in privatrechtlichen Formen. Nur die Ueberschüsse aus derartigen privatwirtschaftlichen Unternehmen erscheinen im

1) Eheberg, Finanzwissenschaft, S. 83 ff.

Haushaltsplan. gegenüber dem Lande, in welchem sich die betreffenden Industrieunternehmung des Reiches befindet, bleibt das Reich in der Rolle eines Privatunternehmers.

Die politische Entwicklung im Deutschen Reich hatte dahin geführt, dass dem Staate in Bezug auf die Beteiligung an der Erwerbswirtschaft besondere Aufgaben zugewiesen wurden hinsichtlich der Ueberführung hierfür geeigneter Unternehmungen in den Besitz der Gesamtheit (die Vergesellschaftung der Produktion).

In dieser Beziehung ist ausserdem

Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23.März 1919
mit Verordnung vom 18. Juli 1919

und dem Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919
mit Verordnung vom 21. August 1919

das Gesetz betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. Dezember 19.9

zu nennen, weil es auch das Verhältnis des Reichs zu den Ländern nicht unberührt lässt, ohne dass für das vorliegende Thema näher hierauf eingegangen zu werden braucht.

Einen weiteren Zweig der unmittelbaren Reichsverwaltung, der von einem Reichsministerium ausgeht, stellen die Reichsversorgungsbehörden dar.

"Das Gesetz über das Verfahren in der Versorgungssache vom 10. Januar 1922(RGBl S.59), das Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920(RGBl S.989), das Altrentnergesetz vom 18. Juli 1921 (RGBl S.953), sowie die vor ihrem Inkrafttreten ergangenen Militär-Versorgungsgesetze

werden, soweit nicht im Gesetz anderes vorgeschrieben ist im Verwaltungsverfahren von den Versorgungsämtern und den Hauptversorgungsämtern (Verwaltungsbehörden der Reichsversorgung), im Spruchverfahren von den Versorgungsgerichten und dem Reichsversorgungsgerichte (Spruchbehörden der Reichsversorgung) durchgeführt. Die oberste

Leitung des Versorgungswesens hat der Reichsarbeitsminister"[1] Das Versorgungswesen betrifft die Pensionen der Reichsbeamten und des Militärs, die Hinterbliebenen - Fürsorge, die Kriegsrenten u. a.

Poetzsch[1] macht darauf aufmerksam, dass zum Kreise der reichseigenen Verwaltung nicht nur dauernd tätige Behörden gehören sondern auch" Einzelorgane, die nur dann und wann tätig werden sollen", wie die " Schlichter" in Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmer - und Arbeitgeber-Verbänden. Ferner gehören hier eine Reihe von Kommissariaten, die auf eine zeitweilige Tätigkeit eingerichtet sind(z. B. Reichskommissariat für Reparationslieferungen , Entschädigungsstelle des Kolonialministeriums u. a. m.)

- - - - -

Bei unmittelbarer Reichsverwaltung sind die Länder von direkter Anteilnahme ausgeschlossen. Eine gewisse Berücksichtigung der Länder wird mittels dezentralistischer Massnahmen herbeigeführt , berührt aber nicht den Charakter der Behördenorganisationen, die bis in die unterste Stufe Reichsbehörden mit Reichsbeamten[2] umfasst.

Die Reichsverfassung von 1919 sichert eine Bedachtnahme auf Landes-und Stammesbesonderheiten mit Art. 16 RV 1919 folgendermassen zu:

" Die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten sollen in der Regel Landesangehörige sein. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebiten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen. "

---

1) Dargestellt von Poetzsch Jahrbuch 13, S. 39
2) Soweit Beamtenverhältnis vorliegt; sonst auch Angestellte im Sinne des H. G.B.

Die Rücksichten auf die Ausbildung treffen im Wesentlichen die höheren Beamten , im geringeren Grade mittlere Beamte , während untere Beamte und Arbeiter wohl durchweg im Heimatbezirk bleiben. Aber abgesehen von dem Interesse der Beamten liegt es häufig im Interesse des Reiches selbst, das hinsichtlich der Beamten, die mit dem Publikum in Berührung kommen , dass landsmannschaftliche Prinzip gilt.

Die reichseigene Verwaltung ist für die Länder auch insofern einschneidend, als sie sich direkt , ohne das Medium der Landesbehörden an den Bürger wenden kann, der also unmittelbar mit Reichsbehörden in Berührung tritt.

Es ist zu Beginn der Untersuchungen über die Verwaltung gesagt worden, dass die Verfassung mit Art. 14 als Normalfall die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zuweist. Diesem Regelfall steht der Nachsatz entgegen:"soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen." Poetzsch[1] bezeichnet diese in der Verfassung vorgesehene Uebertragung der Ausführung von Reichsgesetzen auf das Reich als " eins der stärksten Mittel", dessen "staatlichen Einfluss allmählich zu erweitern" und sagt weiter : " Da aber dem Reiche Organe zur unmittelbaren Handhabung der obrigkeitlichen Gewalt über die Untertanen meist fehlten , so mussten .... Neuer Reichsbehörden auch unterer Instanz[2] geschaffen oder unmittelbarer Verwaltungstätigkeit den vorhandenen Zentralinstanzen über das Mass dessen hinaus überwiesen werden, dass bei der Verteilung der Geschäfte zwischen Zentralen und örtlichen Instanzen sonst üblich .... ist. "

"Die Zentralisierung von Verwaltungstätigkeit in den Ministerien zeigt es sich insbesondere in den beiden Wirtschaftsministerien und im Reichsarbeitsministerium. Auf einzelnen Gebieten

1) Poetzsch Jahrbuch 13 S. 39 ff.
2) Poetzsch ist im Gegensatz zu Anschütz u. a. der Meinung, dass für die Uebertragung der Steuerverwaltung auf das Reich ein verfassungsänderndes Reichsgesetz notwendig gewesen wäre, denn der Nachsatz besagen: "dass ein Reichsgesetz für seinen eigenen Konkrete Geltungsbereich etwas anderes bestimmen kann, nicht aber dass ein gewöhnliches RG die Zuständigkeit der Landesbehörden allg. aufheben kann." Komm. zu Art. 14 und 8.

(Kohlenwirtschaft , Bergbau, Schlichtungswesen, Siedlung, Meliorationen) trat sie in Konkurrenz zur Landesverwaltung und kam in Reibung mit den preussischen für diese Gebiete bisher zuständigen Verwaltungsstellen ."

Des weiteren weist Poetzsch darauf hin , dass seit dem Kriege "Reichsorgane der wirtschaftlichen Selbstverwaltung" den Kreis der Reichsverwaltung auf dem Gebiete der Wirtschaft bedeutend ausgedehnt haben. Er sagt hierüber [1] :

" Ein besonders häufiger Vorgang , der bei der Beurteilung des Umfangs der Reichszuständigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung nicht übersehen werden darf , ist die bereits während des Krieges üblich gewordene Schaffung von Reichsorganen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung (darunter die Kriegs-und Nachkriegsgesellschaften). Als Reichsbehörden oder als Organe , die einer unmittelbaren Reichsaufsicht unterworfen sind, geschaffen - im Zusammenhang hiermit steht die Ernennung einer Anzahl von Reichskommissären - bilden sie in vielfacher Beziehung den dem Reiche sonst fehlenden Unterbau der wirtschaftlichen Reichsverwaltung."

1) Poetzsch Jahrbuch 13 S. 39 ff.

B)

Eine neuartige Verknüpfung von reichseigener Verwaltung mit Behörden der Länder und Gemeinden hat sich auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung entwickelt.[1] Das Arbeitshachweisgesetz vom 22.Juli 1922 (RGBl. I S. 657) bestimmte in § 1 :, Arbeitsnachweisämter sind 1.) die öffentlichen Arbeitsnachweise , 2.) die Landesämter für Arbeitsvermittlung , 3.) das Reichsamt für Arbeitsvermittlung. Von diesen drei Instanzen blieben die zwei unteren formell Gemeinde - bzw. Landes-Behörden, die dritte , welche der Aufsicht des Reichsarbeitsministers untersteht , ist eine Reichsmittelbehörde .[2]

" Der Zusammenschluss der Reichs-und Landesstellen zu einem eigenartigen Behörden-System wird noch besonders dadurch gefördert , dass die als Landesbehörden gebildeten unteren Instanzen in ihrer Organisation und in ihrer Geschäftsführung zum grossen Teile nicht vom Landesrecht, sondern vom einheitlichen Reichsrecht bestimmt werden."[2]

Das Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen- Versicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. S. 187) hat unmittelbare Reichsverwaltung bis zur untersten Instanz in der Weise durchgeführt dass die bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern bestehenden Verwaltungsausschüsse zu Organen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-Versicherung erklärt wurden. Die genannte Reichsanstalt wird als Körperschaft des öffentlichen Rehchts bezeichnet; die vor Inkrafttreten des obigen Gesetzes von 1927 bestehende Arbeitsnachweis-Organisation wird beibehalten durch die Bestimmung (§ 2): " Die Reichsanstalt gliedert sich in die Hauptstelle , die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter." Die von dem betr. Gesetz neugeschaffene Ausdehnung der Reichsverwaltung wird bestimmt durch § 4 : " Organe der Reichsanstalt sind:

1) Die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter
2.) Die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter
3.) der Verwaltungsrat der Reichsanstalt
4.) der Vorstand der Reichsanstalt."

---

1) Vergl. Kaskel " Arbeitsrecht" S. 40, S. 57 ff.
2) Vergl. Poetzsch, Jahrbuch 13 , S. 41.

Dadurch , dass die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und der Landesarbeitsämter zu Organen der Reichsanstalt erklärt werden, besteht für das Reichsarbeitministerium, welchem die Reichsanstalt unterstellt ist, unmittelbarer Aufsicht - ohne das Medium der Landesregierungen - über die Landesarbeitsämter und Arbeitsämter der Gemeinden.

(Vergl. § 21,2.Abs.: " Für die Landesarbeitsämter sind die Anweisungen des Vorstandes (der Reichsanstalt) für die Arbeitsämter die Anweisungen des Vorstandes und des Landesarbeitsamtes massgebend. ")

Die Einrichtung der Verwaltungsausschüsse hat den Zweck der dezentralistischen Selbstverwaltung. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Vertreter, welche in diese Selbstverwaltungskörper zu wählen sind, berühren die Länderregierungen insofern , als auch Vertreter von Land - und Forstwirtschaft (das Reichsarbeitsrecht erstreckt sich auch auf Land-und Forstarbeiter) zu wählen sind, womit das früher als Vorbehaltsgebiet einzelstaatlicher Verwaltung betrachtete Gebiet der Land- und Forstwirtschaft tangiert wird.

C)

Die von Art. 14 als Normalfall aufgestellte Ausführung der Reichsgesetze durch Landesbehörden wird dadurch zu einem Tätigkeitsgebiet der Reichsregierung , dass " die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften" soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen , die Reichsregierung erlassen soll (Art. 77 RV 1919) Es sind dies Massnahmen der " abhängigen Reichsaufsicht" (nach der allgemein übernommenen Terminologie von Triepel) Die Reichsregierung ist hier an die Stelle des früheren Bundesstaates getreten, Die RV 1919 spricht ausdrücklich von "allgemeinen Verwaltungsvorschriften". Es können mithin zunächst nicht Einzelfälle in Betracht kommen; des weiteren wird der Ausdruck " Verordnungen" umschrieben- denn um das Verordnungsrecht der Reichsregierung handelt es sich.

Die RV 1871 hatte in Art. 7 , Abs. 2, das Verordnungsrecht des Bundesrates entsprechend der jetzigen Reichsverfassung Art. 77 formuliert. ("Der Bundesrat beschliesst über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen , sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist".) Daneben bestand nach der RV 1871 auch ein kaiserliches Verordnungrecht, das mehr formeller Natur war und sich im wesentlichen auf die Behördenorganisation erstreckte.

Das Problem der Vereinbarkeit der " vereinfachten Form der Gesetzgebung " mit der Idee des Rechtsstaates kann hier nur im Vorübergehen gestreift werden.

Jacobi [1] entwickelt das Verordnungsrecht wie folgt:

" Der Verfassungs-und Rechtsstaat des 19. und 20. Jahrhunderts ruht auf der Idee, dass der Staat die alleinige Quelle aller Herrschaftsmacht bedeutet, dass der Staatswille aber nicht in jeder beliebigen Form die Fähigkeit hat , von seiner Herrschaftsmacht Gebrauch zu machen, sondern dass hierzu eine bestimmte Form, die des Gesetzes,

1) Jacobi" Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1919" Archiv d. öffentl. Rechts 39 Seite 273 ff,

besonders und an sich ausschliesslich berufen ist. Die in Form des Gesetzes ergehenden staatliche Willensäusserung hat Eigenschaften, Fähigkeiten, die anderer Arten staatlicher Willensäusserung nicht von selbst haben, insbesondere die Fähigkeit, Rechtssätze zu schaffen und Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger zu machen. Allerdings kann das Gesetz die Fähigkeiten, die es auszeichnen, auf andere staatliche Willensäusserungen übertragen, auch die letzterwähnten Fähigkeiten, Eingriffe in die Freiheitssphäre des Bürgers zu machen und Rechtssätze aufzustellen . Man spricht dann von einer Delegation der gesetzgebenden Gewalt, die an unmittelbarer Staatsorgane die Behörden ergeht, um eine grössere Beweglichkeit oder eine Entlastung des Gesetzes von Einzelbestimmungen oder die Möglichkeit der Berücksichtigung lokaler Verschiedenheiten herbeizuführen. Es kommt so zu Verordnungen (und autonomen Satzungen), die Rechtssätze nicht in Form des Gesetzes enthalten, das einemal aufgestellt vom Staate, das andere Mal durch eine dem Staate untergeordnete öffentliche juristische Person. Immer sind aber im Rechtsstaate Verordnung (wie autonome Satzung) grundsätzlich als Ausnahme gedacht gegenüber der regelmässigen Form des Gesetzes für Rechtssätze und Eingriffe."

Bei dem in Vorstehenden entwickelten Begriff handelt es sich um die von der Wissenschaft als " Rechtsverordnungen" gegenüber blossen " Verwaltungsverordnungen" bezeichneten Verordnungen.

Die RV 1919 (Art. 67) spricht bewusst nicht von Rechtsverordnungen. Poetzsch[1] ist hierzu der Meinung: " Man war sich (bei den Parlamentsverhandlungen) aber einig, dass die aus der Verfassung herausgelassenen Rechtsverordnungen doch auf Grund besonderer durch ein Gesetz erteilter Ermächtigungen erlassen werden könnten. Nur musste man dabei von der Voraussetzung ausgehen, dass es sich um ausführende Verordnungen handelt."

Die Staatspraxis im alten Reich kannte nur ausführende Verordnungen und hat die von der Wissenschaft eingeführte Teilung in " Rechtsverordnungen" und " Verwaltungsverordnungen" nicht akzeptiert; dies geht hervor aus den Worten des Reichsministers Preuss im Verfassungsausschuss[2] :

" Ich kam von der Wissenschaft zum Amt und wollte mich hier an den wissenschaftlichen Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen halten. Darauf sagten mir die Herren , die sich auf die langjährige Staatspraxis beriefen , diese Unterscheidung sei in der Staatspraxis nicht üblich. Man habe nie anders operiert als mit Ausführungsverordnungen und damit seien Rechtsverordnungen gemeint."

---

1) Poetzsch " Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung" Archiv des öffentlichen Rechts 40 S. 2.
2) Prot. V. - A. S. 167.

Mit der in der RV 1919 vorgenommenen Ermächtigung der Reichsregierung zum Erlass von Ausführungsverordnungen soll kein " Selbstständiges Verordnungsrecht" begründet werden. Für den Erlass von Rechtsverordnungen bedarf es stets besonderer gesetzlicher Delegation. Die erwähnten Untersuchungen von Poetzsch kommen zu dem Ergebnis :

"Nach der Weimarer Verfassung ist die gewöhnliche Gesetzgebung in der Lage, die Reichsregierung zum Erlass von Rechtverordnungen zu ermächtigen. Die Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigung durch gewöhnliches Reichgesetz sind indessen auf die Ausführungen und Ergänzung der Reichsgesetze, die ein bestimmtes Rechts-oder Wirtschaftsgebiet bereits geregelt haben, beschränkt.- Zum Erlasse von Rechtsverordnungen, die selbständig und ohne durch die bisherige Gesetzgebung beschränkt zu sein, eine beliebige Anzahl von Rechts- und Wirtschaftsgebieten neu regeln sollen, genügt die Ermächtigung durch ein gewöhnliches Reichsgesetz nicht, für diese ist ein Verfassungsgesetz erforderlich."

Anschütz[1] führt in Bezug auf die Ausführungen im Verfassungsauschuss aus:

"Die ehemals herrschende und für das alte Recht zutreffende Meinung, wonach die Regierung zur Ausführung von Gesetzen ohne besondere gesetzliche Ermächtigung nicht nur Verwaltung - sondern auch Rechtsverordnungen erlassen darf, lässt sich für das neue Reichsrecht nicht mehr aufrecht-erhalten. Die auf Grund des Art. 77 ergehenden "Verwaltungsvorschriften " müssen sich also im Rahmen des von der Wissenschaft entwickelten und festgestellten Begriffs der Verwaltungsverordnung halten; sie dürfen sich, anders ausgedrückt, nur instruktionell an die Behörden, nicht rechtssatzmässig an die Bürger wenden."

Die im obigen gegebene kurze Darlegung des Verordnungsrechtes erschien an dieser Stelle notwendig, weil durch das Verordnungsrecht der Reichsregierung die Vollziehung von Reichgesetzen durch die Länder wesentlich berührt werden kann. Aus diesem Grund ist für Verordnungen, die sich an die Landesbehörden richten, die Zustimmung des Reichsrates vorgesehen.

Vergl. Anschütz[1] : "Soweit die Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden besorgt wird, - dies ist nach Art.14 der Regel Fall - bedarf die Reichsregierung zum Erlass der Vorschriften der Zustimmung des Reichsrates, während diese Zustimmung nicht erforderlich ist, wenn die Ausführung reichseigenen Behörden obliegt."

---

1) Anschütz Komm. S.233.

Von Bedeutung für die Stellung der Länder bei Ausführung von Reichsgesetzen ist auch die folgende Bemerkung des Komm. von Anschütz:

"Das Wort "allgemeinen" vor"Verwaltungsvorschriften" will der Reichsregierung nicht verbieten, ihre Verwaltungsvorschriften beliebig zu spezialisieren (wo sollte hier auch die Grenze zwischen "allgemein" und "speziell" liegen?), bedeutet vielmehr, dass es - so weit die Ausführung des betreffenden Reichsgesetzes den Ländern zusteht - den Landesregierungen erlaubt ist, die von der Reichsregierung erlassenen Verwaltungsvorschriften, soweit sie einer Spezialisierung (Detaillierung) fähig und bedürftig sind, durch entsprechende weitere Vorschriften..... zu ergänzen."

In der staatsrechtlichen Literatur bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob mit dem "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" des Art. 77 das gleiche gemeint sei, wie mit dem "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15.

Der Art. 15 der RV 1919 gibt die verfassungsmässige Grundlage für die "Reichsaufsicht":

"Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht."

Nach der Terminologie von Triepel[1] ist bei der Aufsicht des Reiches über die Länder zu unterscheiden zwischen der abhängenden Reichsaufsicht - abhängig von bereits ergangenen Reichsgesetzen - und der selbständigen Reichsaufsicht.

In Bezug auf die abhängige Reichsaufsicht bestimmt Abs. 2 des Art. 15: "Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen erlassen." Triepel[2] meint,"dass"Art. 15, Abs.2 "allgemeine Anweisungen"„etwas anderes"seien ,als die"Verwaltungsvorschriften" des Art. 77. Sie seien ein Mittel der Reichsaufsicht, seien als generelle Mängelrüge - Abs.3, regelt die"Mängelrüge" im besonderen aufzufassen. Deshalb bedürften sie nicht der Zustimmung

1) Triepel "Reichsaufsicht" und "Streitigkeiten".
2) Triepel, "Streitigkeiten", S. 85.

des Reichsrats. Sie seien "allgemein", weil sie an alle Länder gerichtet werden müssten!(Nach dieser Auffassung könnten - nach Triepel - die Länder, bei Streitigkeiten auf Grund des Art.15, Abs. 2 , Klage beim Staatsgerichtshof erheben - vergl. unten S. 150)

Dagegen ist Anschütz[1] der Auffassung, dass die "Allgemeinen Anweisungen" des Art. 15, Abs. 2 die rechtliche Natur der "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" teilten. "Das Wort"allgemeine" schliesst..... nicht sowohl spezielle als konkrete Anweisungen, aufsichtliche Befehle im Einzelfalle aus." "Abs. 2, Satz 1 gestattet der Reichsregierung auch, einzelnen Nanddesregierungen und ihren Behörden (etwa im Hinblick auf Verfehlungen oder Rechtsirrtümern, die nur in dem betreffenden Lande, nirgends sonst, hervorgetreten sind) Anweisungen zu erteilen". Anschütz schliesst sich insofern der Meinung von Wittmayer an, dass die Reichsregierungen diese Anweisungen erliesse "gleichsam als ob sie die vorgesetzte Verwaltungsinstanz der Landesregierungen wäre."

Wittmayer[2] betont hierzu noch: "das Besondere an diesen "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 ist nicht so sehr, dass sie offenbar erst im Zuge und bei Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze ergehen, sondern dass sie unter den ungünstigsten Vorbedingungen und beim widrigstem Wind die Funktionen erfüllen sollen, die der Dienstinstruktion innerhalb einer geschlossenen BeamtenHierarchie zukommt. Es sind weitere Erläuterungen an der Hand wahrgenommener Missverständnisse, Belehrungen, Nachrichten und Anregungen. "

Während mithin die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Art. 77 das Verordnungsrecht der Reichsregierung begründen - sie also nach Erlass eines Reichsgesetzes "die aus erster Hand kommenden organisatorischen Vorschriften" sind, "deren ein Reichsgesetz bedarf, um wirklich ins Leben treten zu können "[2] —

1) Anschütz Komm. S.77.
2) Wittmayer "Die Weimarer Reichsverfassung", S.240,S.239.

bilden die allgemeinen Anweisungen des Art. 15 einen Teil der abhängigen Reichsaufsicht ebenso wie die Bestimmung des zweiten Satzes von Abs. 2, Art. 15: "Die Reichsregierung ist ermächtigt, zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden."

Giese" kommentierte hier (S.): "Diese Beauftragten sind Reichsorgane; sie üben ein Reichsamt aus und dürften in der Regel den Beamtencharakter tragen. Die Verwendung von Landesbeamten widerspräche dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Sie stehen in einem Rechtsverhältnis nur zum Reich und empfangen von der Reichsregierung ihre Weisungen. Sie entsprechen den bisherigen "Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern".

Die rechtliche Möglichkeit, dass die Reichsregierung nunmehr auf allen Gebieten reichsgesetzlicher Regelung Kontrollbeamte an alle Landesbehörden senden kann, stellt eine bedeutende Verstärkung der Reichsaufsicht dar. Im Kaiserreiche war die Reichsleitung nicht befugt, die Ausführung der Reichsgesetze seitens der Einzelstaaten unmittelbar kontrollieren zu lassen; sie konnte nicht zu den einzelstaatlichen Zentralbehörden "Beauftragte" entsenden, (mit einigen durch Reichsgesetze herbeigeführten Ausnahmen z.B. im Mass- und Gewichtswesen - Normaleichungskommission).

Vergl. Ausführungen des bayrischen Gesandten im Verfassungsausschuss: "Die Differenzen über die Ausführungen von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden zwischen der Reichsregierung und den Einzelstaaten, welche früher oft eine bedenkliche Schärfe angenommen hatten und dem Reich den Wunsch nach einer starken Reichsaufsicht nahelegten, werden in Zukunft nicht mehr so stark hervortreten, nachdem auch in den Einzelstaaten demokratische Regierungen bestehen werden. Anzuerkennen ist, dass die Reichsregierung bei der Reichsaufsicht umfanssendere Befugnisse haben muss, als bisher. Der Regierungsentwurf genügt aber diesem Bedürfnis durchaus. Danach kann die Reichsregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften über die Ausführung der Reichsgesetze mit verbindlicher Wirkung erlassen; sie kann ferner, was ihr früher nicht zustand, Beauftragte zu den Landeszentralbehörden entsenden. Damit hat sie eine ge-

n. von 1921 S. 82; in der Form etwas geändert in Komm. v. 1925 Seite 88

genügende Möglichkeit, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen."

Entgegen der im Vorstehenden widergegebenen Ansicht lagen im Verfassungsausschuss Anträge vor, die Reichseregierung zu ermächtigen, zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze in die Länder Beauftragte zu entsenden (Antrag Nr.28 Dr. Kahl, Antrag Nr. 29, Meerfeld und Genossen).

Der sozialdemokratische Antrag Meerfeld ging noch darüber hinaus, indem "diese Beauftragten alle Befugnisse der Landeszentralbehörden" haben und sie im Einvernehmen mit ihnen ausüben sollten; des weiteren sollten Landesbeamte dem Disciplinarrecht für Reichsbeamte unterstellt werden können. Es hätte hiernach praktisch zu einer Ausschaltung der Landesministerium kommen können - denn die Reichsbeauftragten hätten ein berechtigtes Verfügungsrecht gegenüber den nachgeordneten Landesbehörden beesessen.

Dem gegenüber schafft die RV 1919 folgende Abgrenzung der "administrativen Reichsaufsicht":

"An die Zentralbehörden, insbesondere die Ministerien, kann die Reichsregierung ohne weiteres "Beauftragte" entsenden, an die Mittel- und Unterbehörden nur mit Zustimmung der Zentralbehörden. Den Beauftragten ist jede gewünschte Auskunft zu erteilen." 1) Es sei selbstverständlich, dass die Beauftragten berechtigt seien, "die Akten der Landesbehörden anzusehen und unter Vermittlung der Landeszentralbehörden Zeugen und Sachverständige zu vernehmen," ebenso selbstverständlich seixaber auch, nach der Auffassung von Anschütz, dass diese Beauftragten nur zu beobachten, zu untersuchen nach den Rechten zu sehen, aber (den Regierungen und Behörden der Länder) nichts zu befehlen hätten. 1)

Wird festgestellt, dass entweder generell oder in einem Einzelfalle die Tätigkeit einer Landesbehörde nicht dem Sinne eines Reichsgesetzes entspricht, d.h. treten Mängel bei der Ausführung hervor, so begründet Art. 15 eine Verpflichtung

1) Anschütz, Komm. S. 78.

der Landesregierungen, auf Ersuchen der Reichsregierung (sog. Mängelrüge) Abhilfe zu schaffen.

Poetzsch[1] leitet eine Zusammenstellung von Reichsgesetzen, die den Umfang der Reichsaufsicht für ihren Bereich selbst normieren, mit folgender Ausführung ein:

"Bei der allgemein gehaltenen Fassung des Art.15 und dem in der Praxis hiernach leicht störenden Zweifel sind nähere Bestimmungen über den Umfang des Aufsichtsrechtes häufig in den einzelnen Reichsgesetzen getroffen worden. Durch analoge Anwendungen auf dem Gebiete des Aufsichsrechtes erlangen sie eine über die Ursprungsgesetze hinausgehende Bedeutung." So findet sich z.B. als Mittel der Reichsaufsicht im Finanzausgleichsgesetz (vom 23. Juni 1923) die Bestimmung, dass die Aufhebung oder Abänderung von Landesgesetzen verlangt werden kann, ferner dass Präventivkontrolle ausgeübt wird, durch Verpflichtung zur Vorlegung von Entwürfen an den Reichsminister der Finanzen, wobei Mängelrüge erfolgen kann, in Form des Einspruchs gegen Entwürfe.

Hinzu kommt ferner, dass infolge der Verantwortlichkeit des die Aufsicht führenden Reichsministers gegenüber dem Reichstage, die Landesbehörden der parlamentarischen Kontrolle des Reichstages - also der Kontrolle des Repräsentativ-Organes des einheitlichen deutschen Volkes unterliegen.

---

1) Poetzsch, Jahrbuch 13, S. 43.

D.)

Bei der Ausführung von Reichsgesetzen durch die Länder handelt es sich wohl durchwegs um Materien der fakultativen und Bedarfs- Kompetenz des Reiches; Inanspruchnahme der Landesbehörden für die Exekutive in den Gebieten ausschliesslicher Reichsgesetzgebung (Z.B. Reichs-Wasserstrassen-Verwaltung) dürfte einen Ausnahmefall darstellen.

Solange und soweit das Reich von einer fakultativen Kompetenz keinen Gebrauch gemacht und das Landesrecht in Kraft geblieben ist, bezw. Regelung durch Landesgesetze erfolgt, tritt die vierte Art der Verwaltung ein.

Es kommen hier also Materien in Frage, deren Verwaltung durch Landesgesetze normiert ist, die aber in die Art. 7 - 11 der RV 1919 einzuordnen sind - nur hat das Reich von seiner Kompetenz nicht oder nicht erschöpfend Gebrauch gemacht. Die Verwaltung durch die Länder wird hinsichtlich dieser Gebiete nur beschränkt durch Abs. 1 des Art. 15:" Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheitenaus, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht."

Ueber die Ausgestaltung dieser sog. Selbständigen Reichsaufsicht lässt die RV 1919 nähere Bestimmungen vermissen; es ist die Meinung vertreten worden, dass das Reich aus Art. 15 Abs. 1 - soweit Reichsgesetze nicht ergangen sind - keine andere Befugnis herleiten könnte, als die Übereinstimmung der Landesgesetzgebung und Verwaltung mit der Reichsverfassung - z.B. der Innehaltung der Kompetenzgrenzen, der Grundrechte - zu kontrollieren. Gestützt wird diese Ansicht durch die besondere verfassungsmässige Festlegung eines Einspruchrechtes des Reiches gegen Landesmassnahmen zur Sozialisierung (Art. 12, Abs. 2).

Vergl. Poetzsch[1] : " Die Aufgabedes Reiches kann hier lediglich sein, darüber zu wachen, dass die Länder sich innerhalb ihrer Zuständigkeit halfan. Anweisungen der Reichsregierung, Verwaltungshandlungen bestimmter Art vorzunehmen oder zu unterlassen, welche an sich in den Zuständigkeitskreis der Länder fallen, sind ebenso wie eine Einwirkung auf die Landesgesetzgebung selbst nicht zulässig. "

Diesen "Masstab" für die Reichsaufsicht kommentiert Anschütz[2] wie folgt "der Masstab ist bei der abhängigen Aufsicht ein anderer als bei der selbständigen. Bei jener handelt es sich darum, darauf zu sehen, dass die Reichsgesetze nebst den zu ihrer Ausführung erlassenen Verordnungen richtig ausgeführt werden, diese dagegen wacht, da und so lange ein Reichsgesetz nicht vorhanden ist, darüber "ob die Einzelstaaten die dem Schutze des Reiches anvertrauten Interessen (vor allen Dingen also die Interessen des Reiches selbst!) wahren, mit anderen Worten, ob sie die ihnen nach der Verfassung obliegenden Pflichten erfüllen"[3] und sorgt insbesondere auch dafür, dass in der betreffenden Materie "keine vorgreifenden Massnahmen irgendwelcher Art in den Einzelstaaten geschehen können"[4].

Diese Ausführungen, wie auchdie im Verfassungsausschuss geäusserten Meinungen basieren auf den Untersuchungen von Triepel ("Die Reichsaufsicht ". Triepel fasst seine Feststellungen in Bezug auf die selbständige Reichsaufsicht wie folgt zusammen: "Nur die Interessen der Reichsgesamtheit und die sonstigen nach dem Sinne der Verfassung dem Schutze des Reiches anvertrauten allgemeinen Interessen bilden den Aufsichtsmassstab."[5]

1) Poetzsch, Komm. S. 64.
2) Anschütz,Komm. S.74 ff.
3) zit. Prot, V.-A. S. 82, Dr. Zweigert, Reichsjustizministerium
4) zit. Prot. V.-A. S. 80, Abg. Dr. Kahl.
5) Triepel, Streitigkeiten, S. 72.

In die gleiche Verwaltungsgruppe einzureihen sind ferner die Gebiete der Grundsatzkompetenz, gleichgültig ob eine reichsgesetzliche Regelung erfolgt ist, oder nicht. Derartige Reichsgesetze sollen nur Rahmengesetze darstellen. Gilt das oben skizzierte abhängige Aufsichtsrecht auch für die Grundsatzgesetzgebung? Der Wortlaut von Art. 15, Abs. 2 lässt die letztere Deutung nicht zu - denn er sprichtvon der Ausführung von Reichsgesetzen durch die Landesbehörden.

Der Kommentar von Anschütz[1] sagt hingegen:

"Die Reichsaufsicht ergreift innerhalb ihres sachlichen Wirkungskreises die gesamte Tätigkeit der Länder, auch die gesetzgeberische ....."

Cfr. Triepel[2] "Die Reichsaufsicht ergreift aber auch die Rechtssetzung der Länder, mag sie in Form der Gesetzgebung oder in Form der Rechtsverordnung erfolgen".

"Wenn daher das Reich darauf achtet, dass der Inhalt eines Landesgesetzes oder einer Landesverordnung nicht in Widerspruch tritt zu dem Inhalt eines Reichsgesetzes und wenn es im Falle eines Widerpsurches gegen das Land einschreitet, so bedeuet dies, "Ueberwachung" und "Mängelabhilfe" in Form der abhängigen Reichsaufsicht. Auch diese Art der Reichsaufsicht würde folglich nach Massgabe des Art. 15 der RV zu handhaben sein."

Aus den weiteren Untersuchungen von Triepel geht aber hervor, dass er für Meinungsverschiedenheiten oder auch nur Zweifel, die bei der Rechtssetzung der Länder entstehen, nicht Art. 15, sondern den Fall des Art. 13, Abs. 2, als gegeben ansieht. "Die Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten können irgendwo an einer beachtenswerten Stelle herrschen, bei den Gerichten, den Verwaltungsbehörden, den Parlamenten."[2]

---

1) Anschütz, Komm. S-75,
2) Triepel, Streitigkeiten S. 65. ff.

Jedenfalls stehen formell den Ländern auf den Gebieten der Grundsatzkompetenz und denen der fakultativen Reichskompetenz, soweit für letztere Reichsgesetze nicht vorliegen, weitgehende Verwaltungsbefugnisse zu. Hier ist nun aber das Ergebnis der obigen Untersuchungen über die fakultative Gesetzgebungskompetenz zu berücksichtigen, dass nämlich die Gebiete des Artikel 7 bereits in weitem Masse reichsgesetzlich normiert sind und dass hinsichtlich aller Materien, - seien sie in den Kompetenz-Katalogen aufgezählt oder nicht - ein enger innerer Zusammenhang besteht, der es in der Praxis schwierig machen dürfte, Gebiete der "abhängigen" und der "selbständigen" Reichsaufsicht scharf zu trennen.

Formell kommt für die Gruppierung der Verwaltung noch ein weiteres Gebiet in Frage, nämlich dasjenige, auf dem irgendwelche Reichsgesetzgebungszuständigkeit nicht begründet ist. Innerhalb der durch das Verfassungsgesetz des Reiches gezogenen Schranken bleiben die Länder aber auch hier, sodass also auch hier die "selbständige Reichsaufsicht" - die ja die Uebereinstimmung mit der Verfassung beobachten soll - in Kraft bleiben würde.

Bevor die Untersuchungen über den Anteil der Länder ~~über~~ den Staatsfunktionen abgeschlossen werden können , ist es notwendig, auch das Gebiet der Justiz in Berücksichtigung zu nehmen.

V d)

d)

Auf dem Gebiete der Privat-und Strafrechtspflege hat die RV 1919 keine Aenderung in dem Verhältnis, wie es sich hier bis zum Krieg zwischen Reich und Ländern herausgebildet hat, geschaffen.

Wie im Abschnitte über die Gesetzgebung ausgeführt wurde, hat das Reich bereits vor dem Kriege seine Befugnis zur gesetzlichen Regelung der Rechtsgebiete in weitem Umfange in Anspruch genommen. Die Rechtseinheit ist, mitwenigen Ausnahmen ~~des~~ EG - BGB - seit der Gründung des Reiches verwirklicht worden. Die eigentliche Rechtspflege ist im Grossen und Ganzen Reichsrechtlich geregelt. Was die Justizverwaltung anlangt, so hat auch hier das Reich eine einheitliche Organisation und zwar zunächst der ordentlichen Gerichtsbarkeit herbeigeführt durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877. Materiell zu unterscheiden ist zwischen der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit und der ordentlichen Freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die die letztere einen Teil der sog. "inneren Verwaltung" bildet, warhier die von der unmittelbaren Einwirkung der Reichsgewalt freies Sphäre der Einzelstaaten eine grössere.

Vergl. Laband:

Die eingreifende staatsrechtliche Bedeutung dieser Unterscheidung besteht darin, dass die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit durch Reichsgesetze geregelt, die der übrigen Gerichtsbarkeit z.Zt. noch im Wesentlichen der Autonomie der Einzelstaaten überlassen ist, sodass sonach das Verhältnis der Einzelstaaten zum Reiche auf diesen beiden Gebieten ein wesentlich verschiedenes ist.

Dieses gesetzliche Vorbehaltungsgebiet der Einzelstaaten hat aber durch das Reichsgesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit von 1898 eine Einschränkung erfahren.

Das Gerichtsverfassungsgesetz[1] hat die Behörden-

1) Neue Fassung vom 22. 3. 1924.

Organisation für das Gerichtswesen (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht, Reichsgericht) ferner das gerichtliche Verfahren, sowie in den allgemeinen Grundzügen die Stellung der richterlichen Beamten für das Reich geregelt, Abgesehen von diesen generellen Beschränkungen, welche allgemeine Grundlinien des Justizbehörden-Systems und genauer zwingende Vorschriften über die Bildung der Spruchkollegien darstellen, obliegt die Justiz der Verwaltung ~~Menge~~ der Länder.

Eine Beschränkung dieser Form der Justizhoheit der Länder lag bereits in der Verpflichtung zur Rechtshilfe, der daraus folgenden Ausdehnung der Gerichtsbarkeit eines jeden Bundesstaates über das ganze "Bundesgebiet", hierzu kam die Beherrschung der einzelstaatlichen Gerichtsbarkeit durch die in letzter Instanz vom Reiche selbst mittels des Reichsgerichtes ausgeübte Gerichtsbarkeit [1]. Während die Urteile des Reichsgerichtes die Garantie für die gleichmässige und übereinstimmende Handhabung bezw, Anwendung der Gesetze bilden sollten, war auch schon im Kaiserreich die Justizverwaltung der Oberaufsicht des Reiches unterstellt. Bei dieser Reichsaufsicht handelte es sich um die Ueberwachung der Einzelstaaten, dass sie die im Gerichtsverfassungsgesetz, den Prozessordnungen u.s.w. gegebenen reichsgesetzlichen Vorschriften ordnugsgemäss handhabten. Das verfassungsgemäss dem Kaiser zustehende Aufsichtsrecht wurde für den Reichskanzler durch das Reichsjustizamt ausgeübt, dessen weitere Aufgaben im Wesentlichen in der Vorbereitung der auf dem Gebiete der Rechtspflege zu erlassenden Reichsgesetze bestanden.

Die im Vorstehenden geschilderte Sachlage ist auch hinsichtlich der Stellung der Länder durch die RV 1919 im Allgemeinen nicht geändert worden. Bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses sind allerdings Bestrebungen zutage

---

1) von Triepel als nicht im Einklang mit der RV 1871 stehend bezeichnet-

getreten, wonach die Rechtspflege völlig in die Verwaltung des Reiches übergehen sollte. Ein dahin gehender Antrag[1] zielte im Wesentlichen auf die Beseitigung der Einzelstaatlichen Justizministerien und Uebernahme der von diesen ausgeübten Funktionen auf das Reichs-Justizministerium. Hierbei hätte es sich besonders um die Frage der "Freizügigkeit der Richter und Rechtsanwälte" gehandelt.

Der Antrag ist nicht Gesetz geworden, die Vertreter der Einzelstaaten stellten sich auf das Entschiedenste dagegen; auch seitens des Reichsministeriums wurde er abgelehnt und der Hauptsache mit der Begründung des engen Zusammenhanges der Justiz mit den Gebieten der,"inneren Verwaltung" die den Ländern verbleiben sollte. Vergl. die Ausführungen des Vertreters des Reichsjustizministeriums im Verfassungs-Ausschuss:[2]

"Was den Gliedstaaten nach den Beschlüssen des Verfassungs-Ausschusses bleibt, ist im Wesentlichen die innere Verwaltung, wozu ich auch die Justizverwaltung rechne und die Pflege der sog. Kulturaufgaben. Dass der Widerstand der Bundesstaaten, da wo es sich um grosse politische Ziele handelt, überwunden wird und überwunden werden muss, ist sicherlich berechtigt, aber lohnt es sich hier bei der Uebernahme der Rechtspflege einen Konflikt heraufzubeschwören , wo Lebensinteressen des Reiches nicht auf dem Spiele stehen und der Wert des Erstrebten immerhin problematisch ist? "

Der bisherige Zustand wird durch Art. 103 RV 1919 auch weiterhin anerkannt:

"Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt."

---

1) Antrag Nr. 207, Dr. Ablass,(Prot.V.-A.S. 353.)
2) s.Prot. V.-A. S.

Es wird also weiterhin mit Ausnahme der Urteile des Reichsgerichtes im Dautschen Reiche Recht gesprochen im Namen des betteffenden Landes. Die Gerichte, immer abgesehen vom Reichsgericht, dem Staatsgerichtshof und dem noch zu errichtenden Reichsverwaltungsgericht - sind Landesbehörden. Mithin hat das Reich über die Gerichte nur soweit ein unmittelbares Aufsichtsrecht, als es sich um Beaufsichtigung der Ausführung der in Betracht kommenden Reichsgesetze, im wesentlichen Gerichtsverfassungsgesetze, Reichgesetz für die freiwillige Gerichtsbarkeit, Gebührenordnungen etc. handelt.

Was das Begnadigungsrecht anlangt, so hat auch hier die Reichsverfassung von 1919 keine Aenderung in dem Verhältnis zwischen Reich und Ländern herbeigeführt.

Art. 49 RV 1919 sagt ausdrücklich: "Der Reichspräsident übt für das Reich das Begnadigungsrecht aus", und spricht weiterhin von Reichsamnestien". Die Abolition wird in der Verfassung nicht erwähnt. Das Begnadigungsrecht der früheren Einzelstaaten[1] wird von der Weimarer Verfassung nicht berührt.

Derselbe Grundsatz, der für die Organisation der Privatrechtspflege gilt, wird von der RV 1919 auch hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt.

Der Rechtsschutz der Bürger gegen Übergriffe der Verwaltung-oder (nach Otto Mayer) "die Verwirklichung des objektiven Rechtes" auf dem Gebiete der Verwaltung" soll - so weit es sich um Verwaltungstätigkeit der Länder handelt,-durch in den Ländern einzurichtende Verwaltungsgerichte gewährleistet werden. Für die Entscheidung der aus den Ländern hervorgehenden Verwaltungsstreitsachen in letzter Instanz soll ein oberstes Reichs.-verwaltungsgericht gegründet werden. Art. 107 bestimmt in dieser Hinsicht:

---

1) Vergl. hierüber Laband III. § 93, insbesondere S. 491. "Im Verhältnis zum Reich ist das Begnadigungsrecht der Einzelstaaten in allen Fälle ein ausschliessliches. Ein konkurrierendes Begnadigungsrecht des Kaisers besteht nicht."

"Im Reiche und in den Ländern müssen nach Massgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen."

Für das Gebiet der reichseigenen Verwaltung der Steuern hat die Reichsabgabenordnung eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Spitze des Reichs-Finanzhofes geschaffen, was bereits erwähnt wurde.

e)

Die Rechtsstaatsidee findet in der RV 1919 einen besonderen Ausdruck dadurch, dass bei Meinungsverschiedenheiten nicht privatrechtlicher Art zwischen Reichs- und Landesbehörden, sowie bei Verfassungsstreitigkeiten zwischen Reich und Ländern die Entscheidung nicht vom Reich durch einseitigen Hoheitsakt getroffen werden kann. Die RV 1919 hat den "alten Gedanken, dass sich die Aufsicht des Gesamtstaates über das Verhalten der Landesgewalt zu ihren Untertanen in gerichtliche Formen zu kleiden habe, der "in der Deutschland niemals völlig auszurotten gewesen sei" (Triepel [1]) verwirklicht.

In drei verschiedenen Artikeln (Art.13,Art.15, Art. 19) werden die in dieser Beziehung möglichen Fälle normiert, ausserdem wird für einzelne Sonderfälle bereits die Zuständigkeit festgestellt.

Die schon im Kaiserreich eingerichtete oberste Reichsinstanz für die Zivil- und Strafrechtspflege, das Reichsgericht, soll nach der RV 1919 Art. 13 dazu dienen, Zweifel- oder Meinungsverschiedenheiten über die Anwendungsmöglichkeit von Landesrecht zu entscheiden.

Vergl. Art. 13, Absatz 2.:

" Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reiche vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde, nach näherer Vorschrift eines Reichesgesetzes die Entscheidung eines Obersten Gerichteshofes eine Reiches anrufen.

Inzwischen hat das Reichsgesetz vom 8. April 1920 (RGBl S.510) das Reichsgericht für zuständig erklärt.

1) Triepel, Reichsaufsicht S. 56.

Es soll also die Frage der Vereinbarkeit einer landesrechtlichen Vorschrift mit dem Reichsrecht nicht nur von dem einen Einzelfall behandelnden Gericht entschieden, sondern von der Reichs- oder Landesregierung direkt zur Erörterung gestellt werden können [1]. "Diese (direkte) Kontrolle erfasst die Frage der Vereinbarkeit des Landesgesetzes mit dem Reichsrecht nicht bloss mittelbar und als Inzidentfrage, sondern unmittelbar und als Prinzipal und gewährt somit auch die Möglichkeit Landesgesetze als mit dem Reichsgesetzen unvereinbar mit allgemein verbindlicher Wirkung für ungültig zu erklären, bezw. aufzuheben." [2]

Für Streitigkeiten zwischen Reichsregierung und Landesregierung, die aus der abhängigen Reichsaufsicht entstehen können, tritt die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes (Reichsgesetz vom 9. Juli 1921 RGBl S.905) ein. Der Staatsgerichtshof übernimmt hier eine früher dem Bundesrat (RV 1871) Art. 7, 3) zustehende Funktion.

Die Begründung zum Entwurf des Gesetzes über der Staatsgerichtshof (Reichsstaatsdrucksache, Nr. 713 I. 1920) führt hierzu aus:

"Bei Meinungsverschiedenheiten über die Verpflichtung einer Landesregierung, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel zu beseitigen die bei Ausführung eines Reichsgesetzes hervorgetreten sind, kann sowohl die Reichsregierung, als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofes anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist (Art. 15, Abs 3 der Reichsverfassung.)"

---

1) Direkte Rechtskontrolle in Erweiterung der früher allein möglichen indirekten Rechtskontrolle,
2) Anschütz, Komm. S. 69.

Es kommt hierbei auch die Entscheidung von Einzelfällen in Betracht.

Der dritte Fall von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern betrifft Verfassungsstreitigkeiten, geht mithin aus derselbständigen Reichsaufsicht hervor. Art. 19, RV 1919 bestimmt ausdrücklich, dass über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof entscheidet. Vergl. D. Dr.Kahl Prot.Verf. Ausschuss S. 409:

"Dieser Fall ist neu. Die gegenwärtige Reichsverfassung (RV 1871) sieht den Fall, wer einen Streit zwischen dem Reich und den Einzelstaaten entscheiden soll, nicht ausdrücklich vor ..... Die Unterlassung geschah augenscheinlich nicht aus dem Gesichtspunkte, dass man glaubte, dass Streitigkeiten zwischen dem Reich und Einzelstaaten nicht entstehen könnten, sondern deshalb, weil man nach der damaligen Konstruktion der Reichsverfassung davon ausging, dass der Bundesrat das gegebene Vermittlungsorgan sei."

In der Einleitung der Abhandlung und: "Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern" gibt Triepel einen Ueberblick über den "Weg Rechtens" im alten Reiche "für die Erledigung" verfassungsrechtlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reiche und den Gliedstaaten, für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, für die Geltendmachung verfassungsmässiger Ansprüche des Reiches gegen die Einzelstaaten und dieser gegen jenes".

"Aber dieser Weg bestand in aller Regel in nichts anderem als in dem gemeingültigen Verfahren der Reichsaufsicht gegen die Landesregierungen." "Das Reich konnte sich, um einen verfassungsmässigen Anspruch gegen einen widerwilligen Einzelstaat durchzusetzen mit dem Aufsichtsverfahren begnügen und in diesem war es Partei und Richter zu gleich." Einen Einzelstaate dagegen "blieb im äussersten Falle nichts anderes übrig, als ein Aufsichtsverfahren gegen sich zu provozieren, in dem er dem Reichsgesetze oder der Reichsverordnung den Gehorsam weigerte." "Das Verfahren war .....vor allem streng einseitig, man konnte sagen, inquisitorisch. Reich und Land standen sich niemals als gleichberechtigte Parteien gegenüber, und der Bundesrat, der immer die Schlussentscheidung zu fällen hatte, war "eine politische Behörde" und schon nach Zusammensetzung und Abstimmungsreform das Gegenteil einer unparteiischen richterlichen Instanz." Aber dennoch war "diese entscheidende Instanz, der Bundesrat", „einem Pairsgerichte vergleichbar, von den Hauptinteressenten an einer gerechten Behandlung der Länder, nämlich von den Einzelstaaten selbst besetzt." — Was demgegenüber die von der RV 1919 getroffene Einrichtung der Erledigung von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande auf gerichtlichem Wege angeht, so gilt Folgendes: 1) "Sie legt dem Reiche eine ungewohnte Beschränkung insofern auf, als es jetzt seine Gewalt über die Einzelstaaten im Streitfalle nur

1) Triepel "Streitigkeiten" S. 4 ff.

durch einen Richterspruch oder auf Grund eines solchen durchsetzen kann. Sie bietet ihm dafür die Gewähr, dass der Richter, der die Entscheidung zu fällen hat, seinen Spruch ausschliesslich nach rechtlichen Gesichtspunkten unbeschwert durch angeborne föderalistische Vorurteile abgeben wird. Die Einzelstaaten müssen die Ablösung des Bundesrätlichen iudicium parium auf ihrem Verlustkonto buchen.
Aber was sie eingebüsst haben, wird mehr als reichlich aufgewogen, durch die Gewährleistung einer sicheren unparteiischen und - wenn der Wortlaut der Verfassung nicht trügt (1) restlosen Durchsetzung ihrer Rechtsschutzansprüche gegenüber dem Reich."

Der Art. 19 der RV 1919 setzt zur Entscheidung von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande den "Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich" ein - soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches zuständig ist (Art. 13) Triepel hat (- nach Anschütz 2) den Umfang dieses "einerseits den Ländern, andererseits dem Reiche gewährten Rechtsschutzes unter Einbeziehung aller für die Materie bedeutsamen Rechtsfragen .... gründlich dargestellt" 2) ~~Er~~ kommt zu dem Ergebnis:
"Will man in Art. 19, soweit er das Verhältnis zwischen Reich und Ländern betrifft, wirklich einen Fortschritt im Sinne des "Rechtsstaatsgedankens" erblicken, so wird man gar nicht umhin können, diesen Art. grundsätzlich auf alle Streitigkeiten öffentlichen Rechts zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten anzuwenden." 3)

Nach der Meinung von Triepel spielt bei der Bemessung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in der Literatur der politische Gegensatz: Föderalismus - Unitarismus, eine grosse Rolle, insofern , als durch den gerichtlichen Austrag von Streitigkeiten "möglicherweise dafür gesorgt ist, dass die Einbusse an staatlichen Hoheitsrechten durch ein höheres Mass von Rechtsschutz für den verbliebenen Rest ausgeglichen wird." 3)

Des weiteren betont die zitierte Abhandlung : 4)

---

1) Dies bezieht sich offenbar auf die Meinung Triepels, dass der Staatsgerichtshof auch Richter über die Legislative des Reiches sei.
2) Anschütz, Komm. S.108 f.
3) Triepel, Streitigkeiten S. 48.
4) Streitigkeiten S.49 f.

"Die Eigentümlichkeit der Weimarer Verfassung im Vergleich mit ihrer Vorgängerin besteht nun gerade darin, dass sie die Durchsetzung der Aufsicht des Reiches gegenüber den Ländern in dem entscheidenden Stadium, dem der sog. Mängelabhilfe, auf den Weg des gerichtlichen Verfahrens gewiesen, sie an diesem Weg gebunden hat."

Schon vor der "Mängelrüge" durch das Reich könnten nach der Auffassung von Triepel die Länder gegen die "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15, Abs. 2 - da Triepel diese als generelle "Mängelrüge" aufgefasst wissen will - Klage beim Stastsgerichtshof erheben - sodass durch die Annahme einer "generellen Mängelrüge" ein Korrelat geschaffen würde gegenüber der Tatsache, dass die "allgemeinen Anweisungen" des Art. 15 nicht der für die "allgemeinen Verwaltungsvorschriften" des Art. 77 erforderlichen Zustimmung des Reichsrates bedürfen.

Differenzen bestehen in der Literatur über die Frage, ob auch gegen den Erlass von Reichsgesetzen Klage der Länder beim Staatsgerichtshof möglich sei. Auch die Bejahung der Ueberprüfung von Reichsgesetzen durch ein Gericht unterliegt für Triepel "nicht dem geringsten Zweifel" - doch bezieht sich dies, wie weiter auszuführen sein wird, wohl nur auf die sog. Rechts - ,nicht die Ermessensfragen (Vergl.übrigens Anschütz[1] ~~(gelegentlich des Art. 109 : alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich -~~ in Bezug auf eine andere Abhandlung von Triepel[2]): "Bezeichnend ist der Ausspruch: Man muss dem Gesetzesabsolutismus entgegentreten, d.h. der Tendenz, den Gesetzgeber von jeder rechtlichen Schranke loszusprechen." - "Gesetzesabsolutismus" heisst hier natürlich soviel wie "Parlamentsabsolutismus" bemerkt Anschütz und meint ferner: "man würde doch nur den einen "Absolutismus" durch einen anderen, den des Gesetzgebers durch den

1) Komm. Anschütz, S. 308 (zu Art. 109)
2) Triepel, "Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien"

des Richters, ersetzen. Und dagegen wird sich auch derjenige verwahren dürfen, der gegen die deutsche Justiz von heute nicht dasjenige Mass von Misstrauen hegt, welches von anderer Seite dem Parlament entgegengebracht wird."

Besonders in Bezug auf die Bedarfsgesetzgebung des Art. 9 und hierzu gehörige einzelne Verfassungsbestimmungen (Art. 18) [1], sowie in Bezug auf die Grundsatzkompetenz der Art.10 und 11, also Fälle,"in denen die Verfassung das Recht des Reiches zur Gesetzgebung von der Voraussetzung eines "Bedürfnisses", eines "Erfordernisses" oder von ähnlichem, auf die Berücksichtigung einer Notwendigkeit oder einer Zweckmässigkeit abstellenden Voraussetzung abhängig gemacht hat" und schliesslich in Bezug auf die gesamte selbständige Reichsaufsicht gilt die Frage:"Kann der Staatsgerichtshof, wenn er auf Grund des Art. 19 der Reichsverfassung die Verfassungsmässigkeit eines Reichsgesetzes untersucht, seine Prüfung darauf erstrecken,ob der Gesetzgeber die Interessenabwägung, die dem Gesetzesbeschlusse vorausgegangen ist, richtig oder falsch vollzogen habe?" [2]

Kurz zusammengefasst, beantwortet Triepel diese Frage dahin, dass Akte der Reichsaufsicht nicht zu den "gewöhnlichen" Akten der Verwaltung gehören - "sie sind Handlungen, die den Zusammenhalt des Ganzen.....zum Ziele haben."

"Die Bewertung der Interessen, die für ihre Ausübung bestimmend ist, kann, wenn die Einheitlichkeit und Zielsicherheit der Staatslenkung gewahrt bleiben soll, der Prüfung eines ausserhalb der Regierung stehenden Organs nicht unterstellt werden....."

Das gleiche gilt "erst recht" für die Akte der Gesetzgebung.

Es handelt sich hierbei "nicht nur in Bezug auf die Frage des Ob,sondern auch in Bezug auf die Frage des Warum,um Akte eines "unüberprüfbaren freien Ermessens" [3].

---

1) Gliederung des Reiches"im Dienste der wirtschaftlichen und und kulturellen Höchstleistung"- bei "überwiegendem Reichsinteresse"
2) Triepel, Streitigkeiten S.95 3) S.100.

Auch der Kommentar von Anschütz und mit ihm die gesamte staatsrechtliche Literatur, mit Ausnahme von Poetzsch, steht auf dem Standpunkt, dass die Länder beim Staatsgerichtshof Klage gegen das Reich nur in Rechtsfragen (nicht privatrechtlicher Art) anhängig machen können, nicht aber in Ermessensfragen.

Der Staatsgerichtshof entscheidet nach Art. 19 auch über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes und über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern.

Der Staatsgerichtshof zur Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes ist im Verfassungsausschuss als "Doktorgerichtshof" bezeichnet worden, da Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament in einem Staate, der eine parlamentarische Regierung hat, dessen Regierung also zurücktreten muss, sobald sie das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments verliert in Praxi nicht denkbar seien.

(Es soll sich aber hier nicht um politische Verfassungskonflikte handeln, sondern nach Poetzsch 1) kommen juristische Streitfälle, wie z.B. über das Bedingtsein des Erlasses eines Gesetzes durch eine Verfassungsänderung, über die Vereinbarkeit einer Verordnung mit einem Gesetze, über die Zulässigkeit einer Ministeranklage) in Frage. 2)

Soweit also nicht in den Ländern selbst ein Gerichtshof zur Erledigung derartiger Streitfälle besteht, ist das Reichsverfassungsgericht, der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, zuständig.

Das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof führt unter „Zuständigkeit in verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten" ausser den erwähnten Fällen der Art. 15 und 19 noch auf: Vermögensauseinandersetzungen in den Fällen des Art. 18, Abs. 7 der Reichsverfassung" wobei es sich um aus der Vereinigung oder Abtrennung von Gebietsteilen entstehende vermögensrechtliche Differenzen handelt." Des weiteren werden von der Reichsverfassung sowie

1) Poetzsch (Reichsverfassung , S.51)
2) ~~Giese Komm. S.~~ ebenso auch Preuss, Prot.V.-A. S.114.

vom Gesetze über den Staatsgerichtshof Streitfälle, die sich aus dem Uebergang von Post, Eisenbahnen, Wasserstrassen und Seezeichen auf das Reich ergeben, der Erledigung durch den Staatsgerichthof zugewiesen.

Die RV 1919 sieht gegebenenfalls als Zwangsmittel die Reichsexekution vor. Vergl. Art. 48 I "Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten."- Die Anordnung der Exekutive ist allein in die Entscheidung des Reichspräsidenten gegeben - unter ministerieller Gegenzeichnung - , während nach der Reichsverfassung 1871 Art. 19 der Kaiser die Exekution nur nach Beschluss des Bundesrates vollstrecken konnte.

Während die Exekution als Massregel gegen Landesregierungen vorgesehen ist, gibt der Art. 48 RV 1919 dem Reichspräsidenten die Macht, gegen Elemente, die die innere Reichssicherheit gefährden vorzugehen - gleichgültig, wie sich die Länder dazu verhalten (die sog. Diktaturgewalt[1]).

Art. 68 der Reichsverfassung von 1871 hatte dem Kaiser das Recht beigelegt, einen jeden Teil des Bundesgebietes in Kriegszustand erklären zu können "wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete gedroht ist."

Darüber hinausgehend bestimmt Abs. 2, Art. 48 der RV von 1919: "Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen

1) Vergl. Anschütz, Komm. S.167 ff.

Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Machte einschreiten."

Ueber das Vorliegen "erheblicher Störungen oder Gefährdungen" entscheidet der Reichspräsident nach freiem, pflichtmässigem Ermessen - unter Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung.

Dasselbe gilt für die Massnahmen, welche "bei Gefahr im Verzuge" eine Landesregierung für ihr Gebiet einstweilig anordnen kann. "Die Landesregierung vollzieht alsdann kraft dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung Reichsfunktionen. Sie handelt gewissermassen als Delegatarin des Reichspräsidenten (Katzenstein in Sten.Ber. 1328). Ihre Massnahmen dürfen nur provisorischen Charakter tragen und nur soweit gehen, als erforderlich ist, um die erheblich gestörte Sicherheit und Ordnung bis zum Einschreiten des Reichspräsidenten einstweilen aufrecht zu erhalten."[1]

1) Vergl. Giese, Komm. S.168.

f)

Den Anteil der Länder an den Staatsfunktionen wie er im Vorstehenden dargelegt worden ist, mit wenigen Worten zusammenzufassen, stösst auf Schwierigkeiten, da nirgends so wie hier die Unfertigkeit der inneren Gestaltung des Reiches in Erscheinung tritt. Politische Vorgänge lassen hier innerhalb des Rahmens der Verfassung Aenderungen von Tag zu Tag eintreten und die Elastizität der RV 1919 erlaubt kaum, ein festes Gerüst der verfassungsmässigen Aufgaben der Länder bei der Gesetzgebung, der Verwaltungs- und der Rechtspflege zu konstruieren. Zu den wichtigsten Ergebnissen der RV 1919 gehört, dass die Reichsgesetzgebung mit einfachem Gesetz in allen Materien staatlichen Lebens eingreifen kann, dass sie mit einfachem Gesetz die Vollziehung der Reichsgesetze reichseigenen Behörden übertragen kann, dass sie, soweit die Vollziehung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegt, ein unmittelbares Aufsichtsrecht besitzt .

Zusammensgestellt ergeben sich für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern folgende Gruppen:

I. Die reichseigene Verwaltung, die neben dem Materien der ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz die Verwaltung der Machtmittel des Staates: Finanzen, Heer, Verkehrsanstalten umfasst und nach Belieben des Reichsgesetzgebers auf alle Materien der fakultativen Reichszuständigkeit ausgedehnt werden kann (soweit nicht die Verfassung selbst Schranken zieht, wie mit Art. 113, welcher die Ausübung der ordentlichen Gerichtsbarkeit durch Landesgerichte und Reichsgericht festlegt). Besonderheit besteht in Bezug auf die Reichsarbeitsverwaltung.

II. Das Reich erlässt auf Grund der fakultativen Kompetenz Gesetze, zu deren Vollziehung es die Landesbehörden verpflichtet und zwar kann hier die Reichsregierung Einzelheiten der Gesetze durch allgemeine Ausführungsverordnungen regeln; ausserdem steht ihr ein

unmittelbares Aufsichtsrecht zu. In dieser Gruppe der Verwaltung erhalten die Landesregierungen und Landesbehörden den Charakter von Behörden, welche der Reichsregierung nach-geordnet sind.

III.a) In Materien der fakultativen einschl. der Bedarfs - Kompetenz des Reiches, welche die Reichsgesetzgebung nichtoder nicht vollständig geregelt hat, können die Länder Gesetze erlassen. Die Gebiete der fakultativen Zuständigkeit, sind aber fast völlig durch Reichsgesetze normiert, sodass die Landesbehörden Verwaltungsakten des Reiches zugänglich sind. Soweit Reichsgesetze nicht ergangen sind ist infolge der Konnexität der Fälle häufig auch hier unmittelbare Reichsaufsicht möglich; Ohne weiteres verfassungsmässig gegeben ist die "Selbständige Reichsaufsicht".

b) In Materien der Grundsatzkompetenz können den Landesgesetzgebungen durch Reichsgesetze Befehle zum Erlass von Gesetzen erteilt, sowie Schranken für ihre Autonomie dadurch gezogen werden, dass die Reichsgesetzgebung für ein Gebiet grundsätzliche Normen gibt. Wenn diese Reichsgesetze auch Spielraum für die Landeslegislative zum Zwecke der Berücksichtigung einzelstaatlicher Besonderheiten lassen, so stellt schliesslich auch hier, soweit Rahmengesetze des Reiches vorliegen, die Landesgesetzgebung nur eine besondere Art der Vollziehung von Reichsgesetzen dar.

IVI Eine Autonomie der Länder, in welche die Reichsgesetzgebung nicht eingreifen könnte, gibt es nicht. Soweit Angelegenheiten lokaler Bedeutung, die nicht direkt in die Kompetenzenkataloge einzugliedern sind, der Landesgesetzgebung belassen werden, hat das Reich die "Oberaufsicht."

V. Anteil der Länder bei der Bildung des Reichswillens:

DER REICHSRAT.

Es bleibt nunmehr zu untersuchen, ob und in welchem Masse die RV 1919 die Ländern innerhalb eines Reichsorganes an der Bildung des Reichswillens mitwirken lässt.

Unter den unmittelbar auf der Verfassung beruhenden Organen der Reichsgewalt konstituiert die RV 1919 auch ein solches zur Repräsentation der Länder: Den Reichsrat.

"Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches wird ein Reichsrat gebildet" lautet Artikel 60 RV 1919, der den der Institution des Reichsrates gewidmeten vierten Abschnitt der Reichsverfassung einleitet. Daraus, daß die Staatsgewalt des Deutschen Reiches nicht mehr aus den zur Einheit zusammengefaßten Einzelstaaten hervorgeht, sondern aus dem Volke, ergibt sich ohne weiters, daß die Bedeutung der jetzigen Länder-Repräsentation gegenüber der Staaten-Repräsentation im Kaiserreiche, dem Bundesrate geändert sein muß.

Der Bundesrat ist als eigentümlichste Institution des Deutschen Reiches von 1871 angesehen worden, obgleich seine Stellung innerhalb der Reichsverfassung gegeben war, sowohl durch die geschichtliche Entstehung des Reiches als durch die Tatsache, daß ~~entgegen den bis dahin bekannten~~ anders als sonst in Bundesstaaten-das Volk im Deutschen Reich nicht neben den Einzelstaaten als ursprüngliches primäres Organ galt, sondern allein die "Bundesstaaten" Mitglieder des Reiches waren. Der Bundesrat war staatsrechtlich die höchste Gewalt im Reiche, er stellte nach der Verfassung die Reichsregierung dar. In einem Staate, in welchem die Staatsgewalt vom Volke und nur vom Volke ausgeht, muß das Repräsentativ-Organ des Volkes die höchste Stellung einnehmen. In dieser Beziehung ist, gleichwie das Deutsche Volk an die Stelle der deutschen Staaten als Grundlage des Reiches getreten ist, der Reichstag der RV 1919 ~~auch~~ der Nachfolger des Bundesrates der RV 1871 geworden.

Das jetzige Repräsentativ-Organ der Länder hat hiernach in bezug auf seine Kompetenzen in keiner Weise weder die

Bedeutung des alten Bundesrates noch auch die eines Staatenhauses als einer zweiten Kammer in demokratischen Bundesstaaten.

Als eine Fortsetzung des alten Bundesrates erscheint der Reichsrat nur insofern, als er eben die Repräsentation der Länder darstellt.

Ebenso wie im Kaiserreiche, waren auch im Bundesrate als die eigentlichen Mitglieder die Staaten anzusehen, die als ideelle Persönlichkeiten vertreten werden mußten, was durch die von den monarchischen oder republikanischen Staatenhäuptern (Hansastädte vom Senat) ernannten "Bevollmächtigten zum Bundesrate" geschah. Aus der sehr unterschiedlichen, geschichtlich gewordenen Größe und Bedeutung der deutschen Einzelstaaten, folgte die Notwendigkeit, innerhalb des Repräsentativ-Organes jedem Staate das ihm seiner Bedeutung nach zukommende Gewicht zu verleihnen. Die Unmöglichkeit, etwa jedem der zahlreichen Kleinstaaten dasselbe Gewicht beizulegen wie der Großmacht Preussen oder auch den anderen größeren Staaten, führte zu der Notwendigkeit, die Bedeutung eines jeden Staates innerhalb des Deutschen Reiches durch verschiedene Stimm-Anzahlen im Bundesrate zum Ausdruck zu bringen. Es war politisch unmöglich, daß die deutschen Staaten wie die Staaten der nordamerikanischen Union im Vertretungsorgane mit gleicher Stimmkraft begabt würden. Hier kann an die historische Abkunft des Bundesrates vom Bundestage des deutschen Bundes von 1815 erinnert werden.

Der Bundesrat der RV 1871 war, wie ja diese Verfassung überhaupt nur die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche begründete, bereits im Norddeutschen Bunde vorhanden, für den sich das Vorbild unmittelbar aus dem Bundestage des Deutschen Bundes, und zwar aus dem Bundestags-Plenum, ergeben hatte.

Aus dem Charakter des deutschen Bundes als eines völkerrechtlichen Vereines, der nur die durch die souveränen deutschen Fürsten repräsentierten souveränen deutschen Staaten

band, folgte die Organisation der Bundesgewalt als eines permanenten Gesandtenkongresses, dem man die Bezeichnung "Bundesversammlung" oder "Bundestag" beilegte. Die Institution des ständigen Gesandtenkongresses als "Bundestag" wiederum wurzelt in dem "Reichstage" des alten deutschen Kaiserreiches, des "Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation". Wenn auch der staatsrechtliche Charakter des alten Reiches ein viel umstrittener ist, so kann doch für die Zeit des "permanenten" Reichstages in Regensburg (seit 1663) gesagt werden: " Das Römische Reich Deutscher Nation, obwohl als ein Gebilde sui generis nicht durchaus einer Kategorie einzuordnen und sowohl staatenbündische als bundesstaatliche Organisation aufweisend hat dennoch seit dem Westfälischen Frieden viele Züge einer Staatsverbindung (nämlich eines "Staatenstaates" ---) getragen." 1)

Die Reichsverfassung selbst hatte seit dem 15. Jahrhundert vielfach föderative Elemente in sich aufgenommen und es trat im 17. und 18. Jahrhundert wiederholt das Bestreben hervor, das Reich zu einem bloßen Bundesverhältnis umzugestalten. "Ein solches föderatives Element des alten Reiches dürfte in der Institution des permanenten Reichstages in Regensburg zu sehen sein und es kann in diesem Sinne mit Recht von der Reihe: Reichstag (des alten Reiches) - Bundestag - Bundesrat und schließlich Reichsrat gesprochen werden." 2)

Eine der geschichtlichen Wurzeln, die vom Reichsrate der Weimarer Verfassung hinunterführen bis zum Reichstage des Mittelalters, ist das Stimmenverhältnis der Länder. War ursprünglich das Stimmrecht auf dem Reichstage nicht an das Territorium geknüpft, erschien also nicht als ein dingliches sondern noch als ein rein persönliches Recht, ~~sondern~~ insofern als jedem Fürsten, ganz unabhängig von der Grösse und Zahl seiner Territorien sowie den reichständischen Personallisten je eine Stimme zukam, bildete sich infolge Anerkennung des Majoritätsprinzips im 16. Jahrhundert allmählich der Grundsatz aus, daß die Stimmen auf den Ländern hafteten. Das schließlich im alten Reichstage ausgebildete System der Viril- und Kurial Stimmen

1) Jellinek, Kap 21. 2) Jacobi Einheitsstaat oder Bundesstaat

findet sich wieder im engeren Rate des Bundestages, während im Bundestags-Plenum das Prinzip der Einer- und Mehr- Stimmen Eingang fand. Da im wesentlichen nur Beschlüsse über Abfassung und Abänderung der Bundesverträge sowie Kriegserklärungen und Friedenschlüsse im Plenum zur Entscheidung kamen, im allgemeinen aber im Engeren Rat verhandelt und beschlossen wurde, so war die Einteilung in Viril- und Kurial - Stimmen noch von grosser Bedeutung. Die Verfassung von 1871 hat für das Stimmenverhältnis im Bundesrate sich an das Vorbild des Bundestags-Plenum gehalten, und zwar wurden die Stimmen der einzelnen Staaten nach demselben Verhältnis verteilt, wie es im Bundestags-Plenum bestanden hatte, mit der alleinigen Ausnahme, daß Bayern statt vier Stimmen sechs Stimmen erhielt. Die auf Preussen entfallenden 17 Stimmen ergaben sich aus dem Grundsatz, daß die Stimmen an den Staaten hafteten; den mit der 1866 erfolgten Einverleibung von Hannover, Kurhessen, Hollstein - Lauenburg, Nassau und der Stadt Frankfurt a. M. mußten auch die von diesen Territorien im Bundestage geführten Stimmen auf Preussen übergehen. Die Gesamtzahl der Stimmen im Bundesrat betrug 58, die sich wie folgt verteilten:

Preussen	=	17 Stimmen			
Bayern	=	6 "			
Sachsen	=	4 "			
Württenberg	=	4 "	Braunschweig	=	2 Stimmen
Baden	=	3 "	die übrigen 17		
Hessen	=	3 "	Staaten je 1		
Mecklenburg-			Stimme	=	17 Stimmen
Schwerin	=	2 "	insgesamt		58 Stimmen,

(wobei) größeren Staaten 1 Stimme zukam, kleinere zu einer Kurialstimme vereinigt wurden, mithin die kleinen Staaten zu Kurien vereinigt wurden im übrigen jedes Bundesmitglied höchstens 1 Stimme führte.

Auch für die Repräsentation der Länder in der Republik wurde das Ein- und Mehrstimmen- System beibehalten. Art 61 der RV 1871 begann: "Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme". Wie aber die Verfassung von 1919 das Reich bewußt nicht auf den Ländern aufbaut, so ist auch folgerichtig mit dem überlieferten Stimmenverhältnis im Vertretungsorgan der Länder gebrochen und eine neue Grundlage in Gestalt der Bevölkerungs-

ziffer der Länder gegeben worden. Auch hier zeigt sich die Verdrängung der"Staaten" durch das Volk. Als Maßstab gilt nunmehr, daß auf je 700.000 Einwohner [1] eine Stimme entfällt; dieser Maßstab findet eine Ausdehnung nach unten durch das Einstimmen-System, wonach also auch Ländern, die weniger als 700.000 Einwohner aufweisen, eine Stimme im Reichsrat zugebilligt wird. (Art. 61 RV 1919).

Es kann hier nicht unerwähnt bleiben, daß bei der Entstehung der Weimarer Verfassung das Prinzip, nach welchen jedem, auch dem kleinsten der deutschen Einzelstaaten, eine Stimme im Reichsrate beigelegt wird, durchaus nicht von vornherein anerkannt war. Diese Frage stand in engstem Zusammenhange mit dem bereits gelegentlich des Artikel 18 erwähnten Problems der Zusammenlegung von Kleinstaaten. Nach den ersten Verfassungsentwürfen sollte auf die Kleinstaaten ein Zwang zum Zusammenschluße dadurch ausgeübt werden, daß nach einer kurz bemessenen Übergangsfrist (2 bis 3 Jahre) diejenigen Länder, die weniger als eine Million Einwohner zählen würden, ihr Stimmrecht verlieren sollten. (Vergl. Oldenburgischer Minister d. Innern im Verf. Ausschuß, Prot. S. 441;

"Unverkennbar liegt dieser Gestaltung das Bestreben zu grunde in der Versagung der Vertretung im Reichsrat ein Mittel zu haben, um das Aufgehen der kleineren Gliederstaaten in grösseren Staatengebilden zu erzwingen. -- Wie aber, wenn nun, wie es wahrscheinlich ist, die kleineren norddeutschen Staaten sich jenem Zwange nicht fügen und es, geleitet von der Rücksicht auf die Stimmung ihrer Bevölkerung vorziehen würden, notgedrungen auch ohne Stimmrecht im Reichsrat ihre Selbständigkeit zu behaupten ? Dann würde es einen Zustand von äußerster Unbefriedigkeit geben, an dem niemand Freude haben könnte; dann gäbe es Gliederstaaten mit Vertretung im Reichsrate und Gliedstaaten ohne solche; die letzteren-Staaten zweiten Ranges, denen eine rechte politische Daseinsmöglichkeit im Reiche verwehrt wäre ... "

Die endgiltige Form der RV 1919 hat den Gedanken eines indirekten Zwanges zur Beseitigung der Kleinstaaten auf dem Wege über das Stimmrecht im Reichsrate nicht festgehalten.

Bezüglich der Stimmverteilung im Reichsrate nach der Bevölkerungsgrundlage mußte des weiteren eine Ausnahme hinsichtlich Preussens gemacht werden. Würde die Bevölkerungszif-

1) Verfassungsänderung mit Reichsgesetz vom 24. März 1921; ursprünglich " eine Million Einwohner".

fer im gleichen Masstabe wie für die andern Länder auch für Preussen gelten, das mit 40 Millionnen Einwohnern zwei Drittel der Gesamtbevölkerung des Reiches umfasst, so wären bei der Grundlage von 1 Million Einwohnern auf Preussen 40 Stimmen entfallen, auf die süddeutschen Länder insgesamt nur 12 Stimmen. Deswegen findet der Masstab der Bevölkerungszahl nach oben eine Begrenzung im Artikel 61 durch den Satz: Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein. Vor Bildung des Landes Thüringen entfielen demgemäss von den insgesamt 63 Stimmen 25 Stimmen auf Preussen; Bayern standen 6 Stimmen zu, Württemberg 4, Sachsen 4, Baden 4 Stimmen.

Die Abänderung der Bevölkerungsgrundlage von 1 Million auf 700.000 wurde vorgenommen, "um die Stimmen Preussens soweit zu vermehren, dass die Hälfte derselben gemäss Art. 63 Abs. 1 Satz 2 auf die 13 preussischen Provinzen gleichmässig (jede Provinz eine Stimme) verteilt werden konnten".[1] Hiernach entfielen auf Preussen 26 Stimmen. (Der preussische Anteil darf nicht mehr als $\frac{2}{5}$ der Gesamtstimmen, also nicht mehr als $\frac{2}{3}$ der ausserpreussischen 40 Stimmen betragen, höchstens 26.)

Die Stimmenverteilung gestaltete sich wie folgt:

Preussen	26	Für die Berechnung ist zu
Bayern	10	berücksichtigen, dass ein
Sachsen	7	Überschuss von mindestens
Württemberg	4	350.000 Einwohner 700.000
Baden	3	gleichgerechnet wird, sodass
Thüringen	2	2 B. auf Hamburg (2) welches
Hessen	2	über 1,050.000 Einwohner
Hamburg	2	zählt, zwei Stimmen ent-
Mecklenburg-Schwerin	1	fielen.
Oldenburg	1	Bei den Einstimmenländern
Braunschweig	1	ist die Bevölkerungszahl
Anhalt	1	massgebend für ihre Reihen-
Bremen	1	folge im Reichsrat.
Lippe	1	
Lübeck	1	
Mecklenburg-Strelitz	1	
Schaumburg-Lippe	1	

Während für die in demokratischen Bundesstaaten übliche Form des Staatenhauses das demokratische Prinzip rein

---

1) Komm. Anschütz S 201
2) Vgl. Poetzsch Jahrbuch 13 S 195

durchgeführt wird dergestalt, dass auch die Vertreter der Länder gewählt werden, hat man sich im Deutschen Reiche auch für die demokratisch-republikanische Verfassung von 1919 an die abweichende, oben skizzierten Überlieferung gehalten, indem die Vertreter der Länder im Reichsrate von den betreffenden Landesregierungen bestellt werden. Allerdings ergeben sich hier gegenüber den alten Bundesrate wesentliche Unterschiede, die man zum mindesten als eine Fortentwicklung in Richtung auf das parlamentarische Staatenhaus-System hin bezeichnen kann. Art. 63 Rv 1919 sagt: " Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten." Diese Bestimmung muss im Zusammenhange mit der Tatsache betrachtet werden, dass die Verfassung nichts darüber sagt, ob die Mitglieder des Reichsrates für die Abstimmung Entschliessungsfreiheit haben oder ob sie an Instruktionen gebunden sind, Es muss dies umsomehr auffallen, als für die Reichstagsmitglieder ausdrücklich gesagt wird : (Art. 21) "sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden" obgleich doch eine solche Ausschaltung des Imperativ-Mandates ein seit Sieyes selbstverständliches Postulat des Repräsentativ-Systems darstellt. Hingegen war es für den Bundesrat von 1871, da dessen Mitglieder die Staaten waren, die allein folgerichtige Konstruktion, wenn die Bundesratbevollmächtigten nur nach den von ihrer Staatsregierung erhaltenen Instruktionen abstimmen konnten. Noch eine andere Notwendigkeit für die Stimmabgabe im Bundesrate folgte aus der Mitgliedschaft der Staaten; welche Laband [1] wie folgt erläutert:

" Da nicht die einzelnen Bevollmächtigten als Individuen sondern die Staaten im Bundesrate Stimme haben, so kann jedes Mitglied des Reiches, welches mehrere Stimmen im Bundesrate führt die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgeben. Es ist dies im Art. 6 der Reichsverfassung besonders ausgesprochen, versteht sich aber von selbst, da es vernunftwidrig ist, dass ein Staat gleichzeitig zwei oder mehr sich widersprechende Willen haben."Bismark 2) bezeichnete die

1) Laband I § 28.
2) Bismarck Reichstagrede vom 19.4.1871 bei Laband I § 28.

einheitliche Angabe der einem Einzelstaate zustehenden Stimmen nach Instruktionen als die Diagonale aller der Kräfte, die in dem betr. Staate tätig sind um das Staatswesen zu bilden.
Solange die Reichsgewalt aus den deutschen Staaten hervorging, musste im Repräsentativ-Organ der Staaten die Stimmabgabe einheitlich nach Instruktionen durch Bevollmöchtigte der einzelnen Staatsregierungen erfolgen. Nach der Umgestaltung der Grundlage des Deutschen Reiches konnte die innere Einrichtung des Repräsentativ-Organes der Länder als ein Gradmesser für die Bedeutung, welche die neue Reichsverfassung den Ländern beilegte, angesehen werden. Dementsprechend hat dieses Repräsentativ-Organ in den verschiedenen Verfassungs-Entwürfen und Beratungen mehrere Wandlungen erfahren.

Obgleich ohne Berührungspunkte mit der Souveränität des Reiches behält der Reichrat die Bestellung der Vertreter der Länder durch die Landesregierungen nicht nur bei, sondern die Verfassung von 1919 geht hier über die Bestimmungen der RV 1871 hinaus, indem sie anordnet, dass die Länder im Reichsrate durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten sein sollen. Nach den Erklärungen des Reichminister Prof. Preuss im Verf.-Ausschuss sind unter Mitglieder der Landesregierungen nur Landesminister zu verstehen (analog: Art. 52: Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern."

Wie weit jedoch in der Praxis diese Vorschrift durchgeführt worden ist, entzieht sich hier der Untersuchung.
In Anbetracht dass auch für die Länder angeordneten Parlamentarismus stellt sich der jetzige Modus als eine Annäherung an das Staatenhausprinzip (mit Wahl der Mitglieder) dar.
Preuss [1] stellte diese Sachlage folgendermassen klar:
" Ein grundlegender Unterschied zwischen Staatenhaus und Reichsrat ist der, dass im Unterhause Mitglieder sitzen, die von den Parlamenten der Einzelstaaten gewählt werden, während im Reichsrat Mitglieder nach der bisherigen Überlieferung von ihren Regierungen ernannt werden. Da ist nun der Ausweg, den der Entwurf hier findet m.E. besonders glücklich. Die heutigen Regierungen der Einzelstaaten können als die designierten Vertrauensmänner des Landtages gelten. Nun soll jeder Einzelstaat einen verantwortlichen Minister für Reichsangelegenheiten haben, der prinzipiell im Reichsrat sitzt. Er ist der verant-

1) Prot. V. - A. Seite 121

wortliche Vertreter und braucht deshalb nicht an Instruktionen gebunden sein; der Minister muss auf seine staatliche Verantwortlichkeit hin handeln. Ein Minister kann sich vertreten lassen, aber was sein Vertreter tut, dass tut er auf die Verantwortlichkeit des Ministers hin. So wäre es auch mit den Vertretern eines Ministers im Reichsrat."

Es ist augenscheinlich, dass für einen Landesminister der sein Land im Reichsrat vertritt, die infolge des parlamentarischen Systems notwendige enge Fühlungsnahme sowohl mit den übrigen Mitgliedern der Landesregierungen als mit dem Landesparlamente den Instruktionen gleich zu achten ist.

Vergl. Preuss Prot. S 124:

" Der Vertreter des Einzelstaates als verantwortlicher Minister seines Staates muss wissen, wohin die Politik seines Landes, seiner Regierung und seines Parlamentes geht, muss in diesem Rahmen zu den Einzelfragen auf eigene Gefahr und Verantwortlichkeit Stellung nehmen und hat das dann nachher seiner Regierung und seinem Parlamente gegenüber zu vertreten. Das hat einen grossen Vorteil, dass im Einzelfalle nicht auf ein eine Instruktion gewartet werden braucht, dass man sich also von den Debatten im Reichsrat auch eine Wirkung versprechen kann Ist der Satz von der Instruktion ausgesprochen worden, dann entscheiden über die Abstimmung Leute, die die Debatten nicht gehört haben. "

Wie verhält sich nun aber die demokratische Idee, die die Instruktion formell durch die Personal-Union zwischen Reichsrats Mitglied und Landesregierung und materiell durch die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit ersetzen will zu der Bestimmung im 2. Absatz des Artikels 63:

> "Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen."

Nach den oben zitierten Ausführungen von Preuss wären diese Vertreter nur als die Vertreter des betr. Landesminister anzusehen gewesen, die also wahrscheinlich beamte des betr. Landesministeriums wären und als solche nach den Weisungen ihres Ministers zu stimmen gehabt hätten. Es dürfte in der Praxis die Abstimmung im Reichsrat derjenigen im Bundesrats-Plenum insofern ähnlich sein, als an den Sitzungen des Reichsrates meist nicht die Landesminister, sondern die stellvertretenden Bevollmächtigten teilnehmen, die als Beamte natürlich an die Weisungen ihrer Behörde gebunden sind.

Vgl. Anschütz [1] " Die Landesergierungen haben die von ihnen

1) Anschütz Komm. S 203

ernannten (Haupt- und stellvertretenden) Bevollmächtigten dem Reichsminister des Innern zu bezeichnen (Geschäftsordnung für den Reichsrat §§ 4,6). - Die stellvertretenden Bevollmächtigten sind nicht - wie man aus ihrem Namen schliessen könnte, Vertreter der Hauptbevollmächtigten, sondern ebenso wie diese unmittelbare Vertreter ihres Landes und seiner Regierung."

Die RV 1919 verbietet die Erteilung von Instruktionen nicht. "Die Erteilung von Weisungen (Instruktionen) ist also zulässig. Ob sie aber im Einzelfalle erteilt, und wenn erteilt, befolgt werden interessiert das Reich und den Reichsrat nicht, wie auch der Bundesrat sich um die analoge Frage nicht kümmerte. Die Frage, ob Weisungen zu erteilen sind, oder nicht, ist ein Internum des Landes"[1].

Die Angleichung an die früheren Einrichtungen im Bundesrate wird durchbrochen durch die Ausnahmsbestimmungen bezüglich der Vertretung Preussens. Nach Art. 63 RV 1919, Satz 2 wird die Hälfte der preussischen Stimmen nach Massgabe eines Landesgesetzes von den preussischen Provinzialverwaltungen bestellt.

Dieses preussische Landesgesetz bestimmt, dass die Bestellung der Provinzialvertretung für den Reichsrat im Wege der Wahl erfolgt. Wahlkörper sind die Provinzial - Ausschüsse, für Berlin der Magistrat[2].

Auf die preussischen Provinzialvertretung lässt sich natürlich die Theorie von der Ersetzung der früheren Instruktion durch Personalunion zwischen Reichsrat und Landesregierung nicht anwenden. Die Einhelligkeit der Stimmabgabe Preussens ist durch diese Massnahme beseitigt[3]. ~~Die Vertreter der preussischen Provinzen werden auf Grund von Wahlen für den Reichsrat nominiert.~~ Ob die Möglichkeit besteht, die Abstimmung der Provinzialvertreter von dieser Seite (der Provinz) aus zu binden, ist bestritten[4]. Dagegen spricht ihre Bestellung durch Wahl.

---

1) Anschütz Komm. S.205.
2) wobei jeder Deutsche, der seit 3 Jahren in der Provinz wohnt und das 35 Lebensjahr vollendet hat, wählbar ist.
3) Versuche, sie auf dem Wege der preussischen Gesetzgebung wieder herzustellen sind bisher gescheitert.
4) Vgl. Anschütz Komm. S.205 ff.; andererseits Giese Komm. S.195 ff.

Hingewiesen werden muss noch auf die durch Art. 62 RV 1919 vorgesehenen Reichsrats-Ausschüsse, deren Festsetzung (im Gegensatz zur RV 1871) der Geschäftsordnung des Reichsrates überlassen ist. In den Ausschüssen, welche der Reichsrat aus d seiner Mitte bildet, darf kein Land mehr als eine Stimme führen. Die gleiche Anordnung galt auch für die Bundesrats-Ausschüsse, denen aber in Folge der durch die Verfassung selbst getroffenen detaillierten Bestimmungen staatsrechtlich eine grössere Bedeutung als den jetzigen Reichsrats-Ausschüssen zukam. Wenn auch die Reichsrats-Ausschüsse für die sachliche Erledigung der Reichsrats-Aufgaben von grösserer Wichtigkeit sein mögen als das Reichsrats - Plenum, so kann hier doch auf weitere Ausführungen verzichtet werden, da die Verfassung über die Tätigkeit der Ausschüsse nichts enthält und der Reichsrat in seiner Geschäftsordnung (§ 33) selbst bestimmt hat, dass die Entscheidung stets beim Plenum liege. War nach der Reichsverfassung von 1871 das Schwergewicht des Bundesrats-Tätigkeit in die Ausschüsse verlegt worden, so ist jetzt staatsrechtlich belanglos, wie der Reichsrat in sich sein Arbeitsgebiet verteilt. Da die Reichsrats-Ausschüsse in jedem Falle nur vorbereitende und beratende Funktionen haben, treten sie staatsrechtlich nicht in die Erscheinung. Anders liegt es hinsichtlich der ständigen Ausschüssedes Reichstages, die mit Art. 35 RV 1919 begründet werden und denen die Verfassung selbst Rechte verleiht. In dieser Beziehung kann der ständige Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten beim Reichstage als die Fortsetzung des früheren Bundesrats-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten angesehen werden, Während diese ständigen Ausschüsse wie die Untersuchungs-Ausschüsse beim Reichstage Behördenartigen Charakter tragen und obrigkeitliche Funktionen ausüben, kommt den Ausschüssen des Reichsrates formell nur die gewissermassen büromässige Stellung von Kommissionen zum Zwecke der Arbeitsteilung zu.

Für die vorliegenden Untersuchungen ist nun von besonderer Wichtigkeit die Feststellung des Anteiles, den die Verfassung dem Reichsrate bei den Funktionen der Reichsgewalt zuweist. Bei der Gesetzgebung, wie bei der Verwaltung des Reiches soll nach Art. 60 der Reichsrat die Vertretung der Länder bewirken.

Bevor zunächst die Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung untersucht wird, darf auf Ausführungen von Triepel[1] hingewiesen werden: "

"Zu den Bestimmungen der Reichsverfassung, die der Auslegung beträchtliche Schwierigkeiten bereiten, gehören in erster Linie die Artikel, die sich auf dem Weg der Reichsgesetzgebung beziehen. Sie sind alles andere als leichtverständlich."

Wenn es sich hier auch nur darum handelt, aus dem Abschnitt der Reichsverfassung "Die Reichsgesetzgebung" die Befugnisse des Reichsrates herauszuschälen und die Schwierigkeiten und Unklarheiten zumeist durch die Einführung des Referendums in den Weg der Legislative hineingekommen sein dürften, so bieten sich auch für die dem Reichsrat zugestandenen Möglichkeiten der Betätigung nicht immer leicht zu lösende Fragen.

Entsprechend dem Aufbau des Reiches auf dem Volk ist bei der Rechtsetzung wirklich entscheidend nur das Volk bezw. dessen Repräsentativ-Organ, der Reichstag. Demgemäss sind gesetzgebende Faktoren nur der Reichstag-und im Falle des Referendums das deutsche Volk - und es ist durchaus folgerichtig, dass das eigentliche Zustandekommen jedes formellen Gesetzes, der Gesetzesbeschluss, vom Reichstage bewirkt wird. (Art. 68 II: Die Reichsgesetze werden vom Reichstage beschlossen). Darin, dass die Reichsverfassung 1919 den Ländern, also dem Reichsrate, ein Recht der Mitwirkung am Gesetzes-Beschluss nicht zugesteht, liegt der Hauptbeweis, dass die Länder den Charakter des Primär-Organes, wie ihn die deutschen Einzelstaaten nach der RV 1871 trugen, verloren haben.

---

1) Triepel Archiv d. öffentlichen Rechts 39. S.4 ff.

Obgleich der Reichsrat also am Gesetzesbeschluss formell unbeteiligt ist, so bietet doch die RV 1919 ihm verschiedene Möglichkeiten, in den Gang der Legislative einzugreifen. Das Wichtigste dem Reichsrate in dieser Richtung zustehende Recht ist das durch Art. 74 begründete Einspruchsrecht gegen vom Reichstage beschlossene Gesetze. Es handelt sich hier um ein suspensives Veto gegen formelle Gesetze. In Bezug auf verfassungsändernde Gesetze ist dem Einspruchsrecht des Reichsrates noch besonderes Gewicht beigelegt worden.

Das Einspruchsrecht ist befristet und zwar muss der Einspruch binnen zweier Wochen vom Tage des Reichstagsbeschlusses erfolgen und - was für die rechtliche Wirkung des Einspruchs unbedingt notwendig ist - begründet werden. Es wird also praktisch von jedem Gesetzesentwurf im Reichstage sofort dem Reichsrate jedenfalls vor der Verkündung durch den Reichspräsidenten Kenntnis gegegeben werden müssen. Vergl. die Verkündungsformel der Reichsgesetze, welche stets lauten: "Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrates hiermit verkündet wird. " Triepel[1] interpretiert weiter :

> Auch wenn, wie anzunehmen ist, der Reichsrat zu diesem Gesetze seine Zustimmung förmlich erklärt hat, so hat dies doch immer nur die Bedeutung eines Verzichtes auf die Geltendmachung des Einspruchsrechtes. Dass die "Zustimmung" überhaupt in der Verkündungsformel erwähnt wird, hat einen Sinn nur dann, wenn die Verkündung vor Ablauf der Einspruchsfrist erfolgt. Der Reichspräsident muss sich in diesen Falle vergewissert haben, ob ein Einspruch zu erwarten ist, er teilt bei der Verkündung mit, dass er das getan und dass der Reichsrat der Verkündung kein Hindernis in den Weg gelegt hat."

Tatsächlich verlangt wird in der Verfassung die ausdrückliche Zustimmung des Reichsrates - also nicht nur die stillschweigende Zustimmung durch Verstreichenlassen der Einspruchsfrist- in Bezug auf das Budget, wenn nämlich der Reichstag in den ihm vorliegenden Regierungsentwurf des Haushaltsplanes Ausgaben erhöhen oder neu eintragen will.

---

1) Triepel Archiv d. öffentlichen Rechts 39, S. 4ff.

Auf die formellen Einzelheiten des Einspruchsverfahrens einzugehen, dürfte sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit erübrigen. Das im Art. 74 in Bezug auf einfache Gesetze begründete "Vetorecht mit Suspensiveffekt" stellt sich als ein Appell des Reichsrates an das Referendum dar (Bericht Ver.-Ausschuss Prot. 162) "Als einziges Residuum der früheren souveränen Rechte des Bundesrates ist die Anrufung des Gesamtvolkes geblieben."(Dr. Bayerle, Prot. V.-A. S.162) Die RV 1919 setzt als r Richter über Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat das Gesamtvolk, den einzigen, "Souverän" des Deutschen Reiches.

Bei der in Art. 74 der RV 1919 bestimmten nochmaligen Beschlussfassung über ein vom Reichstage beschlossenes Gesetz, über das der Reichsrat Einspruch erhoben hat, sind 3 Möglichkeiten denkbar:

a.) Der Reichstag beschliesst, dem Reichsrat-Einspruch Rechnung zu tragen, es wird also Uebereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat erzielt. Das Gesetz wird vom Reichspräsidenten ausgefertigt und verkündet.

b.) Eine Uebereinstimmung zwischen Reichsrat und Reichstag wird nicht erzielt und zwar wird der Beschluss des Reichstages den Forderungen des Reichsrates nicht oder nicht ganz zu folgen mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. Jetzt liegt es im freien Ermessen des Reichspräsidenten, ob er auf die Seite des Reichsrates treten und das Gesetz als nicht zustandegekommen ansehen will oder ob er die Entscheodung über die zwischen Reichstag und Reichsrat strittigen Einzelheiten dem Gesamtvolke überlassen will, das heisst ob er binnen 3 Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten ein Referendum anordnen will.

c.) Der Reichstag beschliesst mit Zwei-Drittel-Mehrheit, dass er den Einspruch des Reichsrates nicht oder nicht ganz anerkenne. Es liegt im freien Ermessen des Reichspräsidenten, ob er von vorn herein auf die Seite des Reichstages treten will, dem Beschlusse des Reichstages folgt und das Gesetz ohne Berücksichtigung des Reichsrats - Vetos verkündet, oder aber ob er dem Reichsrate insoweit entgegen-kommen will, dass er zur Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten ein Referendum.

In Bezug auf einfache Reichsgesetze liegt also die Herbeiführung des Volks-Entscheides im freien Ermessen des Reichspräsidenten, der Reichsrat hat kein verfassungsmässiges Recht das Referendum zu verlangen. Anders hinsichtlich

Verfassungsändernde Gesetze, vergl. Art. 76,Absatz II

"Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident diese

Gesetze nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen 2 Wochen den Volksentscheid verlangt."

Es liegt also in Bezug auf verfassungsändernde Gesetze in der Macht des Reichsrates, den Apparat des Referendums in Bewegung zu setzen.

Es wird richtig sein, sich der Meinung anzuschliessen, die (Triepel) die praktische Bedeutung des Einspruchsrechtes darin sieht, dass die Reichsregierung schon bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes mit dem Einspruch rechnen muss und sich schon rechtzeitig darüber Klarheit verschaffen wird.

Auch gibt die Verfassung dem Reichsrate bezw. den Ländern Gelegenheit, bei der Vorbereitung des Gesetzes, wie bei der Einbringung Stellung zu nehmen.

Nach Art. 33 RV. 1919 sind die Länder berechtigt in die Sitzungen des Reichstages und seiner Ausschüsse Bevollmächtigte zu entsenden und den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstande der Verhandlung darlegen."Wenn auch diese Bevollmächtigten als Landesorgane anzusehen sind und die Notwendigkeit der Verbindung mit dem Reichsrate nicht besteht, stellt aus praktischen Gründen doch die Geschäftsordnung des Reichsrates vom 3.12. 1919 diese Verknüpfung durch folgende Bestimmung her: "Die Reichsregierung benennt dem Reichstage die Bevollmächtigten der Länder zum Reichsrat und bezeichnet sie insoweit die Länder nicht etwas anderes bestimmt haben, zugleich als Bevollmächtigte der Länder zu den Verhandlungen des Reichstages."

Der Reichsrat kann also durch die Anwesenheit seiner Bevollmächtigten im Reichstage, die gegebenenfalls mit dem Einspruch des Reichsrates zu drohen in der Lage wären, einen Einfluss auf die Entschliessungen des Reichstages ausüben. Triepel folgert hieraus, dass sich praktisch das Verhältnis zwischen Reichstag und Reichsrat gelegentlich ebenso gestalten könnte wie vormals

das Verhältnis zwischen Reichstag und Bundesrat; "denn es kommt auf eines heraus, ob das Parlament seine Haltung einrichtet nach den Wünschen einer Körperschaft, die in einem Einspruch, oder nach den Forderungen einer Körperschaft, die ihm die Versagung der Zustimmung in Aussicht stellt."

Ausser solchen mehr politischen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gesetzes-Vorbereitung, stehen dem Reichsrateaaber verfassungsmässige Rechte auf Gesetzes-Initiative zu.

Die Reichsverfassung von 1919 kennt zwei Arten der Initiative, vergl. Triepel (a.a.O.S. 478) "Initiativrecht im Sinne der Reichsverfassung wäre also das Recht, entweder unmittelbar beim Reichstage eines Gesetzesvorlage einzubringen oder die Reichsregierung zur Beförderung eines Entwurfes an den Reichstag zu veranlassen. Das erste kann man als unmittelbare, das zweite als mittelbare Initiative bezeichnen. "Für den Reichsrat ergibt sich indirekt aus den Art. 68 ("Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht") und 69 nur ein "mittelbares Initiativrecht" Art.69 begründet ein gewisses Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen Reichsregierung und Reichsrat in dem von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung vor ihrer Einbringung beim Reichstage dem Reichsrate Kenntnis zu geben ist, dessen abweichende Auffassung gegebenenfalls die Reichsregierung darlegen muss, ebenso wie im Falle der Einbringung von Gesetzesvorlagen des Reichsrates, die nur durch Vermittlung der Reichsregierung erfolgen kann, die Reichsregierung - die zur Einbringung in jedem Falle verpflichtet ist - ~~und~~ auch ihre abweichende Auffassung gleichzeitig zur Darlegung zu bringen hat. Der Wortlaut des Art. 69 ist geeignet, die rechtliche Sachlage zu verschleiern. Nach Ansicht Triepels sei der erste Satz der lautet: "Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrates " schief ausgedrückt; denn aus dem nächsten Satz : "Kommt eine Uebereinstimmung zwischen

der Reichsregierung und dem Reichsrate nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrates darzulegen" sei "in nächternem Deutsch" zu folgern: "Die Reichsregierung bedarf bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen der Zustimmung des Reichsrates nicht." Immerhin ist nach Artikel 69 verfassungsmässig erforderlich, dass sich der Reichsrat mit den Regierungsentwürfen, bevor sie an den Reichstag gelangen, befasst.

Bei den Verhandlungen über die Entwürfe für die neue Reichsverfassung hat es sich wie schon erwähnt, in bezug auf die Vertretung der Länder um "Staatenhausprinzip" oder "Reichsrats-Prinzip" [1] gehandelt, dergestalt, dass nach der Meinung des Reichsministers Preuss ein Staatenhaus dem Vorbilde des amerikanischen Senates folgend als parlamentarisches Oberhaus und zwar nur bei der Gesetzgebung mitwirkte, während bei Durchführung des Reichsrats-Systems das Schwergewicht der Ländervertretung bei der Reichsverwaltung liegen sollte, Reichsminister Preuss führte im Verf. Ausschuss hierzu aus:

"Hätten die Deutschen Einzelstaaten (bei den Beratungen im Staatenausschuss) das überwiegende Gewicht auf vollen Anteil an der Gesetzgebung gelegt, dann hätten sie das Staatenhaus akzeptiert und logischer Weise akzeptieren müssen. Da sie aber den entscheidenden Wert auf den Anteil an der Verwaltung, legen, so haben sie das Reichsratsprinzip vorgezogen "ferner:

"Das Staatenhaus-System scheint mir, ohne die Verfassung partikularisch unerträglich zu überlasten nur dann möglich, wenn die Einzelstaaten auf eine andere als nur beratende oder begutachtenden Mitwirkung bei der Verwaltung verzichten. Dazu sind sie so viel ich weiss, nicht bereit; sie verlangen weitgehende Mitwirkung an der Verwaltung und die kann ihnen nur im Rahmen des Reichsrats-Systems und bei einer stark beschränkten Mitwirkung des Reichsrates an der Gesetzgebung eingeräumt werden."

Die Mitwirkung des Reichsrates an der Gesetzgebung ist von der Reichsverfassung, wie dargelegt worden ist, ausserordentlich eingeschränkt.- Entspricht nun die Beteiligung an der Reichsverwaltung dem Reichsrats-System und findet der Reichsrat hier

1) Anschütz, D.Jur. Zeitg. v.1919,S.114 ff.

einen Ausgleich gegenüber seinen verfassungsmässig geringen legislativen Befugnissen?

Art. 67 der RV 1919 umschreibt generell die Mitwirkung des Reichsrates bei der Verwaltung. Der Reichsrat ist hiernach über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. die Reichsratsausschüsse sollen bei wichtigen Beratungen zugezogen werden.

Was die Führung der Reichsgeschäfte anlangt, so ist nicht die Rede --und kann es auch nicht sein nach der veränderten Grundlage des Reiches-von einer Verantwortlichkeit der Reichsminister gegenüber dem Reichsrate, wie sie für den Reichskanzler gegenüber dem Bundesrate als der eigentlichen Reichsregierung bestand. Eine Ministerverantwortlichkeit kann z.Zt. nur gegenüber der Volksvertretung, dem Reichstage, möglich sein. Die Ausübung der Reichsaufsicht, die nach der RV 1871 dem Bundesrate und dem Kaiser zustand, ist nach Art. 15 RV 1919 auf die Reichsregierung der Weimarer Verfassung übergegangen. Bei dem aus der abhängigen Reichsaufsicht folgenden Verordnungsrecht der Reichsregierung ist als wesentliche Beteiligung des Reichsrates an der Verwaltung die Zustimmung des Reichsrates vorgesehen, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht. (Art. 77).

Es wird also hier die Zustimmung des Reichsrates nur für eine besondere Kategorie der Ausführungsverordnungen verfassungsmässig festgelegt; sieht das betr. Gesetz die Ausführung nicht durch die Landesbehörden vor, so kann nach der Verfassung der Reichsrat auf die diesbezüglichen allgemeinen Verwaltungsvorschriftenkeinen Einfluss mehr nehmen, mögen sie noch so tief in die Verhältnisse der Länder eingreifen. Er wird in solchen Fällen also schon vor Verkündigung des Gesetzes die aus der Art der Durchführung möglichen Wirkungen für ev. Geltendmachung seines Einspruchsrechtes berücksichtigen müssen. Ausnahmen von der Bestimmung des Art. 77 gibt die Verfassung selbst in Bezug auf Post- und Eisenbahnverordnungen. In den Art. 88 und 91 wird die Zustimmung des

Reichsrates auch für solche Verordnungen gefordert, deren Ausführung nicht Landesbehörden, sondern der reicheiegenen Verwaltung zusteht und zwar handelt es sich auf dem Gebiete des Postwesens um Verordnungen, welche Grundsätze und Gebühren für die Benützung der Verkehrseinrichtungen festsetzen; in Bezug auf das Eisenbahnwesen um Verordnungen, welchen den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln. In beiden Fällen kann kraft dieser besonderen Delegation die Reichsregierung bezw. der zuständige Reichsminister, auf den das Verordnungsrecht mit Zustimmung des Reichsrates übertragen werden kann neben Verwaltungsvorschriften auch Rechtsnormen festsetzen. (Wie z.B. Rechtsnormen im Eisenbahn-Bau und Betriebs-Ordnung vom 4. November 1904 RGBl S.387 - §§ 74 - 76 Bahnpolizei u.s.w.)

Abgesehen von diesem Mitwirkungsrecht des Reichsrates bei einzelnen Kategorien von Ausführungverordnungen erscheint die in Art. 67 bezeichnete Anteilnahme des Reichsrates an der Verwaltung rechtlich unbedeutend. Nach der Geschäftsordnung des Reichsrates übt dieser das Informationsrecht des Art. 67 dadurch aus, dass er Mitglieder der Reichsregierung und Vertreter von Reichsministerien zur Teilnahme an Sitzungen des Plenums und den Ausschüsse einladen kann. Was die Bestimmung des Art. 67, dass bei Beratungen über wichtige Gegenstände von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden sollen anlangt, so bemerkte Giese[1] hierüber: "Eine Nichtbeachtung dieser letzteren Vorschrift hat keine unmittelbaren Rechtsfolgen". Zusammenfassend stellt sich die verfassungsmässig festgelegte Mitwirkung des Reichsrates an der Verwaltung als ein blosses Informations-und Beratungsrecht dar; darüber hinaus steht ihm eine positive Anteilnahme an der Verwaltung des Reiches nur bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die zur Ausführung von

1) Giese, Komm. von 1921 bei Art. 67.

von Reichsgesetzen, durch Landesbehörden ergehen, sowie bei Post- und Eisenbahnverordnungen verfassungsmässig zu. Poetzsch[1] weist darauf hin, dass der Einfluss des Reichsrats bei der Ver.-einfachten Gesetzgebung - also bei Verordnungen der Reichsregierung auf Grund von Ermächtigungsgesetzen - grösser ist, als bei der formellen Gesetzgebung nach der Verfassung.

Nach Inkrafttreten der Reichsverfassung ergangene Reichsgesetze haben die verfassungsmässigen Befugnisse des Reichsrates erweitert. So schreibt § 7 der Reichabgabenordnung (also im Umkreis der reichseigenen Verwaltung) die Zustimmung des Reichsrates vor für Verordnungen der Reichsregierung über die Gewährung von Rechtshilfe an ausländische Steuerbehörden zur Ausgleichung in-und ausländischer Besteuerung.[2]

Eine von den verfassungsmässigen Funktionen des Reichsrates abweichende Aufgabe weist das Landessteuergesetz vom 30.März 1920 (RGBl S. 402) dem Reichsrate zu.[3] Nach § 6, Absatz 2 dieses Gesetzes hat der Reichsrat auf Antrag des Reichsministers der Finanzen oder der Landesregierung zu entscheiden über die Frage, ob Landes- oder Gemeindesteuern geeignet sind, die Steuereinnahmen des Reiches zu schädigen und ob überwiegende Interessen der Reichsfinanzen der Erhebung der Steuern entgegenstehen. Während über die Frage, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbart ist, der Reichsfinanzhof die Entscheidung trifft, soll die Wahrung der überwiegenden Interessen der Reichsfinanzen gegenüber den Landessteuern dem Reichsrate, also der Vertretung der Länderinteressen, überlassen bleiben.

Des weiteren werden von neueren Reichsgesetzen dem Reichsrat häufig Funktionen" als Wahl - und Vorschlag -Körperschaft" überwiesen.[2] (so für Wahlen verschiedener Beiräte, zum Wahlen

1) Poetzsch, Jahrbuch 13
2) Poetzsch, Jahrbuch 13, gibt auf S.200 ff. eine Zusammenstellung von Verwaltungshandlungen des Reichsrates nach neueren Reichsgesetzen. (bis 1924).
3) Ebenso im zur Zeit gültigen Finanz-Ausgleichsgesetz vom 23. Juni 1923 § 6, Absatz 2.

Reichsversicherungsamt; 5 Beisitzer des Staatsgerichtshof bezw. 2 Beisitzer für Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern; in den Reichswirtschaftsrat; für die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung u.a.m.

Schliesslich kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass gegenüber dem Verfassungsmässig geringen Einfluss des Reichsrates auf die Reichswillens-Bildung die politische Bedeutung des Reichsrates eine grössere ist.

Vergl. Bilfinger [1]: "Von der politischen Kraft des Reichsrates gegenüber dem Reichstag wird häufig gesagt, dass sie praktisch über die formale Rechtslage hinausgewachsen sei, ja, dass der Reichsrat dem alten Bundesrat an Bedeutung nur wenig nachstehe. Manche Beobachtungen können zugunsten solcher Einschätzung des Reichsrats verwertet werden."

---

1) Bilfinger, "Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens."

Ein Rückblick auf die gesamten im Vorstehenden unternommenen Untersuchungen lässt an wichtigsten Ergebnissen zunächst folgende neg ative Momente in der verfassungsrechtlichen Stellung der Länder hervortreten:

Die Länder sind nicht Mitglieder des Deutschen Reiches, ihr Vorhandensein wird für die Bildung der Repräsentativ- Organe des einheitlichen deutschen Volkes, welche die Regierungsmacht ausüben, nicht berücksichtigt und ebenso bei der Handhabung der obersten Gewalt durch das Volk selbst (Referendum) ausser acht gelassen:

der Bestand der Länder wird von der Reichsverfassung nicht gewährleistet, die Reichsgewalt findet an ihrer Existenz keine Schranke, ihre Gebietsgrenzen sind für die Reichsgesetzgebung nicht unverrückbar, ihre innere Organisation unterliegt nicht ihrem eigenen, freien Ermessen.

Sind diese negativen Elemente im Rechtscharakter der Länder aus den Bestimmungen der Weimarer-Verfassung annähernd fest und unzweifelhaft zu erkennen, so unterliegen die positiven Momente mehr der Elastizität des Verfassungsgesetzes. In der äusseren Form stellt die Reichsverfassung von 1919 die Verfassung eines " Bundesstaates" dar; an ihren Anfang stellt sie einen Abschnitt mit der Ueberschrift " Reich und Länder" der von vornherein eine Zuständigkeitsverteilung zwischen " Oberstaat" und"Gliedstaaten" vermuten lässt. Nach der für die Gesetzgebungs-Kompetenzen des Reiches angewandten Enumerationsmethode müsste es den Anschein gewinnen, als wenn die Präsumtion für die Zuständigkeit der Länder streiten würde, und auch der Gesichtspunkt scheint für eine " bundesstaatliche" Organisation zu sprechen, dass die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegen soll. Die Untersuchungen haben aber festgestellt , dass tatsächlich alle Gebiete staatlicher Tätigkeit in den Rahmen der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reiches fallen;

wenn auch in verschiedenen Schattierungen , so wird doch das gesamte staatliche Leben zur Interessensphäre des Reiches erklärt- was der Autonomie der Länder verbleibt, ist von verhältnismässig geringer Bedeutung und bleibt ihnen gewissermassen nur precario. Aehnlich liegt es hinsichtlich der Verwaltung ; das bundesstaatliche Prinzip der Vollziehung der Gesetze des Gesamtstaates durch die Einzelstaaten, - wozu bei Wahrung des " Staatscharakters" der letzteren eine blosse Oberaufsicht durch den Oberstaat treten könnte - wird teils direkt durchbrochen durch den grossen und mit einfachem Gesetz leicht zu erweiterndem Umkreis der reichseigenen Verwaltung, teils indirekt durch die Ausgestaltung der Reichsaufsicht. Auch die Rechtspflege wird, obwohl die Aufrechterhaltung der " Landesgerichte" ausdrücklich in der Verfassung gewährleistet wird, nicht von den Ländern, sondern vom Reich beherrscht, soweit der Staat überhaupt auf dem Gebiete der verfassungmässig garantierten Unabhängigkeit der Justiz Aufgaben zu erfüllen hat, Noch am weitesten von dem direkten Eingriff des Reiches geschützt, sind die Länder durch die Festlegung der Grundsatzkompetenz in der Reichsverfassung. Die Pflege des geistigen Lebens und die Massnahmen der Agrarpolitik sind nach der Rv 1919 im Grunde das letze Residuum der einstigen Selbstständigkeit der deutschen Territorien geworden; denn die Grundsatzkompetenz (Art. 10) erlaubt dem Reiche nur, Richtlienien zu geben, die einen angemessenen Spielraum für die Tätigkeit der Landesgesetzgebung lassen.

In diesem, - allerdings sehr bescheidenen Umfange - ist die formell durch die Art. 5 und 12 aufrechterhaltene " Staatsgewalt" der Länder auch materiell anerkannt .

Untersuchungen, die zur Klärung der staatsrechtlichen Stellung der Länder des Deutschen Reiches beitragen wollen, können nicht ganz die theoretische Frage, welcher juristi-

schen Kategorie die Länder nach der Verfassung vom 11. August 1919 einzuordnen seien, ausseracht lassen. Das Problem des staatstheoretischen Charakters der Länder lässt zunächst die Frage aufwerfen" Sind die Länder Staaten"? Diese Frage führt hinein in das Grundproblem des Staatsrechtes, das Problem der Aufzeigung desjenigen Kriteriums, welches eine Gebietskörperschaft zum " Staate" macht. Es ist die gleiche Frage, welches für die Bundesstaatstheorien, auf die eingangs hingewiesen wurde, ausschlagegenbend war. G alt ursprünglich [1] besonders seit Bodin die " Souveränität" [2] als Charakteristikum des Staates, so wurde sie später, um den Gliedstaaten des Bundestaates die Staatlichkeit belassen zu können, als nicht wesentlich für den Begriff des Staates dargestellt. An die Stelle der Souveränität ist in der herrschenden Meinung als Kriterium des " Staates" die " ursprüngliche Herrschergewalt" getreten. Wenzel. [3] stellt fest, dass dieses Merkmal, so häufig es auch verwendet werde , doch bei keinem Schriftsteller näher erklärt würde und dass ihm verschiedenen Bedeutungen beigelegt würden.

" Prüfen wir aber seine Verwendung bei den einzelnen Schriftstellern, so lassen sich drei verschiedene Bedeutungen feststellen, die vielfach nicht erkannt und auseinandergehalten werden, sodass die um den Staatsbergiff Streitenden aneinnander vorbeireden. Einmal wird der Ausdruck " ursprüngliche Herrschergewalt" im Sinne von souveräner Herrschergewalt gebraucht ihr Gegensatz, abgeleitete Herrschaft, bezeichnet dann die Herrschaft jedes nichtsouveränen Gebildes. Andere bedienen sich dieder Ausdrücke, um die Art der geschichtlichen Herkunft der Herrschaftsverfassung zu bezeichnen. Abegeleitet ist die Herrschaft, die durch Akte ihrer Vorbesitzer begründet worden ist und ursprünglich jede auf gesetzlichen oder aussergesetzlichen Wege entstandenen Herrschaft. Endlich wird ohne Rücksicht auf die geschichtliche Herkunft ursürüngliche Herrschaft diejenige benannt, die in ihrer Geltung auf dem eigenen Willen des herrschenden Verbandes beruht und als abgeleitete diejenige, die sich auf den Willen einer übergeordneten Macht gründet. Diese dritte Bedeutung meinen die meisten, wenn sie von der ürsprünglichen Herr-

---

1) Vergl. Meyer-Anschütz S. 5. Fussnote 6

2) Ueber den Begriff der Souveränität neuerdings Wenzel juristische Grundprobleme; s. die auf S. 183 in der Fussnote angegebene Literatur-Wenzel erläutert die Souveränität(S. 180) als " Die Verneinung der Unterordnung der obersten Instanz einer Gemeinschaft in bezug auf die Geltung ihrer Normen unter den Willen eines höheren Normensetzers."

3) (Ursprüngliche Herrschergewalt und der " Staatsbegriff" in Festgabe für BERGBOHM S. 159 ff.)

schaft als der spezifischen Differenz des Staates sprechen." 1)

Hiernach kann man das Merkmal der ursprünglichen ~~Staats~~Herrscher gewalt dort finden, „wo dem herrschaftlichen Verband die Macht zukommt, seine(materielle) Grundverfassung durch eigene Normen zu regeln, kurz ausgedrückt, wo ihm die Verfassungsautomonie zusteht."

Als ein Kennzeichen der ursprünglichen Herrschaft ist mithin die Verfassungsautomonie anzusehen, wobei jedoch noch mancher " zweifellose Nichtstaat" hindurchschlüpfen könnte, deshalb - " damit auch dieser Rest angefangen wird, muss zur Verfassungsautomonie noch ein gewisser Umfang, eine gewisse Quantität von Herrschergewalt hinzutreten. Beide Merkmale, Verfassungsautomonie und Fülle von Herrschaftsfunktion müssen zusammentreffen, damit ein Gebietsverband als Staat erscheint." Als objektiver Massstab für die nähere Bestimmung des sonst schwer abgrenzbaren Merkmals der Fülle von Herrschergewalt beim nichtsouveränen Gebietsverband " wird" ein solches Mass von Herrschergewalt" bezeichnet, "wie es im allgemeinen der souveräne Staat besitzt."

" Der nicht souveräne Gebietsverband ist nur dann Staat, wenn er seinem Gesamteindruck nach dem Gesamtgepräge des souverränen Staates entspricht. Dieses Gesamtgepräge wird aber charakterisiert durch das Zusammentreffen von Verfassungsautonomie und Fülle von Herrschergewalt." 1)

2)

An anderer Stelle sagt derselbe Autor:

" Die Einbussen der Herrschaft , die die Länder seitdem (d. i. seit August 1919) erlitten haben ~~und nach der Verfassung noch erleiden sollen~~, sind jedoch so erheblich, dass man nicht mit Bestimmtheit das Vorliegen der staatlichen Herrschaftsfülle bejahen kann. Andererseits lässt sich ebenso-

1) Wenzel " Ursprüngliche Herrschergewalt und der Staatsbegriff" Festgabe für Bergbohm S. 165 ff.
2) Wenzel, Juristische Grundprobleme, Seite 333 (.

wenig mit Bestimmtheit sagen, dass die Herrschaftsfülle nicht mehr vorliege. Mit anderen Worten: die Länder befinden sich weder deutlich diesseits noch deutlich jenseits der Grenze von Staat und Nichtstaat, sie stehen auf dieser Grenze . Sie sind in den Rand des Staatsbegriffes eingetreten, in jenen Grenzstreifen, wo die Gebilde ebensogut Staaten wie Nichtstaaten sein können, wo die Gründe für und gegen die Staatsnatur sich die Wage halten. Bei Mangel einer massgeblichen Instahz würde es hier Ansichtsache sein, ob die Länder Staaten im Sinne des allgemeinen Begriffes sind oder nicht."

Als eine solche massgebliche , letzte Instanz ist der " Willen des Rechtes" zu erachten:

" Die Sprache des Rehhtes, die Bezeichnung als " Staat" oder mit ähnlichem Ausdrucke , bildet für die Regel den Wegweiser. Ihm ist jedoch nur insoweit zu folgen, als die Homogenität mit zweifellosen Exemplaren des Begriffes überhaupt noch in Frage kommt. Wo sie offenbar fehlt, haben wir es nicht mit dem allgemeinen Staatsbegriffe, sondern mit, von ihm verschiedenen Recht nur gleichbenannten Gebilden zu tun. Der in der Bezeichnung oder sonstwie angesprochenen Wille des Rechtes gewinnt aber für die Abgrenzung Bedeutung, wo es sich um Fälle haddelt, die im Randstreifen des Begriffes stehen, beie denen also die innere Homogenität mit zweifellosen Staaten, sich weder bejahen noch sicher verneinen lässt. Hier ist der Wille des Rechtes die letzte Instanz, die allgemein gültig über die Zugehörigkeit des Zweifelfalles zum allgemeinen Staatsbegriffe entscheidet. Hat er sich für die Staatsnatur ausgesprochen, so ist das Gebilde Staat im Sinne des allgemeinen Begriffes, umgekehrt fällt es nicht unter diesen, wenn das Recht/als es einen Nichtstaat bezeichnet. Für subjektives Meinen ist hier kein Raum mehr."[1]

1) Wenzel, Jur, Grundprobleme S. 334 (nicht unterstrichen)

Hiernach sind durch die Entwicklung nach der Reichsverfassung von 1919 die Länder in den " Grenzstreifen" eingetreten, in welchem sich die " Grenzfall Staaten" und die "Grenzfall- Nichtstaaten" befinden und innerhalb dessen " Willen des Rechtes" entscheidenden Instanz ist. Das Reich hat die Länder als " Staaten" qualifiziert. " Damit ist massgeblich entschieden, dass sie noch zu den Staaten im allgemeinen Sinne gehören. Die Länder sind also auch nach der inzwischen vorgenommenen und in der Verfassung weiter vorgesehenen Herrschaftminderung noch Staaten im Sinne des allgemeinen Begriffes. Sie sind Grenzfall-Staaten."

Dissen Ausführungen möchte ich ihrem Ergebnis nach beitreten. Es deckt sich mit dem Inhalt der in dieser Abhandlung im einzelnen untersuchten Verfassungsbestimmungen (verggl. insbesondere Art. 5 und 12) und steht auch weder im Widerspruch zu Art. 1 (vgl. die Ausführungen hierzu im Eingang) noch zu der Tatsache , dass die " Gliedpersonen" in der Verfassung als " Länder" bezeichnet werden.

Tatsächlich ist mit der Feststellung der formellen Aufrechterhaltung des Staatscharakters der Länder freilich nicht viel erreicht. Die den Ländern belassene Staatseigenschaft scheint zwar deren historisch-politischer Stellung gerecht zu werden, wird aber angesichts des geringen Masses der ihnen materiell noch verbliebenen Rechte zu einem recht blassen, blutleeren Begriff.

Die in der Reichsverfassung von 1919 vorgesehene Lösung wird daher weder von den Anhängern des Föderalismus noch von denen des Einheitsstaates für befriedigend gehalten und wird wohl auch deshalb nicht als endgiltig angesehen werden können, weil sie praktisch zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. (Vgl. in dieser Beziehung die Luther'sche (des früheren Reichskanzlers) Denkschrift " Reich und Länder" des Bundes zur Erneuerung des Reiches). Untersuchungen, in welcher Hinsicht sie zu ändern wäre, schweben daher auch von Amtswegen (Länderconferenz unter Vorsitz der Reichsregierung). Das Ergebnis bleibt abzuwarten. Dass die Möglichkeit bestände, Aenderungen auch im Wege des Referendums herbeizuführen, dürfte juristisch nicht zu bestreiten sein; über die politische Zweckmässigkeit einer solchen Befragung ist hier nicht in Erörterung einzutreten.