

## **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**

I. Einleitung und geschichtlicher Rückblick. - Die Bundesstaatstheorien. -  
Stellung Preussens in der Reichsverfassung von 1871

I.

Die Verfassung von Weimar hat für die staatsrechtliche<sup>1)</sup> Stellung der deutschen Länder einen neuen Rechtsboden geschaffen. 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 "achtunggebietenden Höhe"<sup>2)</sup> 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.<sup>3)</sup>

- 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 ergangenen 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.<sup>1)</sup>

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. <sup>1)</sup>

Das seit dem Westfälischen Frieden (1648) im Niedergang begriffene "Heilige Römische Reich Deutscher Nation" hat die deutschen Territorialherren zur Souveränität gelangen lassen. "Mit den rechtlichen 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." <sup>2)</sup> Als an die Stelle des alten Kaiserreiches 1815 der Deutsche Bund trat, waren es die Fürstenden 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 Vertragsobligationen."

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<sup>1)</sup> allein in Verträgen zwischen den Landesherren. Diese waren - ohne dass die Ideen der grossen französischen Revolution zu irgendwelchem positiven Einfluss gelangt wären - tatsächlich die Inhaber der gesamten Staatsgewalt, die Verkörperung des Staates ("L'État 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.<sup>1)</sup>

Die positive Schöpfung des Norddeutschen Bundes erfolgte zunächst wieder auf rein völkerrechtlicher Basis durch den Bündnisvertrag vom August 1866, jedoch enthält 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."<sup>2)</sup>

Die gleichzeitig mit den süddeutschen Staaten abgeschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse, sowie der Zollvereinsvertrag 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 <sup>1)</sup>.

Rechtlich war die Kontinuität mit den Verhältnissen des Deutschen Bundes ~~völlig~~ <sup>2)</sup> gelöst, jedoch wurde sie tatsächlich so viel wie möglich erhalten. Die Organe des Reiches wurden entsprechend denen des alten Bundes bzw. 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 Bismarcks.

Die Rücksicht auf die Vergangenheit der Einzelstaaten, die seit dem Mittelalter de facto - von 1815 bis 1866 bzw. 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 <sup>3)</sup> Gesamtheit der verbündeten Regierungen." sowie:

"Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität <sup>4)</sup> einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. "

Die Gründung des Deutschen Reiches von 1871, besonders das Hervorgehen der Reichsgewalt allein aus dem Einzelstaatsgewalten, die fast ausschliesslich in Monarchen 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: Rechtskontinuität zwischen dem Norddeutschen Bund und dem Reiche. Sten. Berichte des Reichstages 1871 I S.299.

4) Sten. Bericht des verfassungsberatenden Reichstags (1871) S.388.

1)  
politische Aeusserungen anknüpfend und auf der Seydel'schen 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 ausschliessen. 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.<sup>2)</sup>

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<sup>3)</sup> ging davon aus, die "Souveränität"<sup>4)</sup> 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. Anmerkung S.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 nichtsoveränen Staaten angeführt hat (s. Jellinek S.750)

4) über die Begriffe "Souveränität" u. "Staatsgewalt" vgl. unten S. 8

Begriff des Staates nicht notwendigen Merkmal zu erklären und mithin zwischen souveränen Staaten und nichtsoveränen 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 nichtsoveräne 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 spezie 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 erklärte sie als Staaten ohne Souveränität. Im einzelnen bestehen hier zahlreiche Differenzierungen, 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 Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur<sup>1)</sup>  
der Bundesstaat als die Totalität beider."

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 - " die Mehrheit der vorhandenen Staatspersonen in ihrer organischen Verbundenheit." ("Gesamtpersönlichkeit").<sup>1)</sup><sup>2)</sup>

Anschliessend an Gierke hat Preuss den Begriff der "Gebietskörperschaften" für Gemeinden, Einzelstaaten und Reich eingeführt, wobei der Begriff der Souveränität als der "schrackenlosen Gewalt des absoluten Staates", der obrigkeitlichen Souveränität" überhaupt abgelehnt wird. Vergl. Kritik der Preuss'schen Theorie bei Laband:<sup>3)</sup> "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."<sup>4)</sup>

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 nach der Bismarck'schen Verfassung weder beim Reiche<sup>1)</sup> 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.<sup>2)</sup> Die Verknüpfung Preussens mit dem Reiche setzte allerdings machtvolle Persönlichkeiten als Reichskanzler und ergebene Anhänglichkeit der ausserpreussischen Bundesstaaten voraus; sonst könnten 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.