

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

II. Die Verfassung von Weimar: Neufundamentierung ohne Rücksicht auf
die Länder

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 gegebenen¹⁾ Verfassung rechtlich geeinte deutsche Volk."

"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 Verfassung²⁾ gegeben" sagt die Präambel, deren Sinn Anschütz³⁾ 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. Hiezu 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 umstrittensten 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 synonym gebraucht, und zwar in dem Sinne der Souveränität und der Gewalt im Staate, während die Wissenschaft nach der Theorie ³⁾ Jellineks nur Staatsgewalt und Souveränität des Staates kennt. ⁴⁾

Galt früher - 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" unnützlich; 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."

Wenn dieser 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 Primärorgan 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.Quarh:

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 sollte, 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~~t~~ aus dem Axiom "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" hergeleitet werden (s.Dr. von Delbrück "Eine Verfassung kann niemals auf Theorien aufgebaut werden, siem muss 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 Volke 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 ~~letzigen~~ Artikel 5¹⁾ (Ausübung der Staatsgewalt). 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 wurde, 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

¹⁾
Poetzsch : "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) 3)} gewahrt!

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, inwieweit 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 vorgehalten sind. Der regelmässige Fall dieses Vorbehaltes bezieht sich auf die Bestellung der sekundären Organe durch Wahl¹⁾.

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 einschlossen²⁾ (so auch in der Schweiz).

Art.20 sagt: "Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes."³⁾ Giese 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
1)
deutschen Volkes, wozu Preuss 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.

2)

Giese führt hierzu 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 Repräsentant des Trägers der Reichssouveränität, 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 des 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 Verfassungsentwurf 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 dürfte¹⁾ der Hinweis genügen, dass nach den Feststellungen von Poetzsch, 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 Reichsrates~~ ^{sein Verhältnis zum}. (~~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 bestimmten 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 unten 2. 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 Referendum (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 Volksscheidens durch das Volksbegehren, die "referendarische Gesetzes-Initiative" vermag das Volk jederzeit in den Gang der Gesetzgebung 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.

20)

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 Reichswirtschaftsrates¹⁾ erwähnen. Es seien hierzu im Verfassungs-Ausschuss gemachte Ausführungen wiedergegeben:

Obgleich es sich hier um eine volkswirtschaftliche 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 Reichswirtschaftsrat 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 Unternehmerorganisation 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 Gesellschaftsverfassung neben der Staatsverfassung erblicken zu wollen, wendet sich Anschütz: (Komm.S.421) Diese Auffassung ist irreführend. Sie beruht auf einer 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 gegliederten 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 hinwegsehen, 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 Artikel 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, Staats-
bürger) eines Bundesstaates in jedem
anderen Bundesstaate als Inländer zu
behandeln ist."

1)

Laband 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 prakti-
sche Bedeutung sich in folgenden zwei Rechtssätzen zusammenfas-
sen 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 Ange-
hörigen 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 gewährleistete, hingegen die Ein-
zelstaatsgewalt bezüglich der Gewährung von politischen Rech-
ten in Hinsicht auf die einzelstaatlichen Organisationen unan-
gefasst 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 1871
ausdrücklich auch die gleichen politischen Rechte aller Reichsan-
gehörigen in allen Ländern, indem das Stimmrecht und Aemterbe-
kleidungsrecht 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. ¹⁾ Giese 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 sind in 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 an beliebigen Orte des Reiches aufzuhalten und 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 Gebiete, z.B. aus Gründen der Wohnungsnot oder des Ernährungsmangels für Gemeinden bzw. 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 "Wohnungsmangelgesetz". (Anschütz, Komm. S. 315.) Den einschneidendsten 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. S. 314 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 Verhältnissä 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" Rechtsnormen¹⁾ aufstellt, welche einen ²⁾Querschnitt durch das gesamte öffentliche Leben des einheitlichen deutschen Volkes ziehen, indem sie Individualinteressen, Sozialinteressen, kulturelle und wirtschaftliche Interessen der Deutschen^{1) 2)} - ohne jede Berücksichtigung einzelstaatlicher Zugehörigkeit - gewährleisten.

Das Vorstehend ausgeführte lässt sich dahin zusammenfassen, dass, entsprechend Art. I, 2 RV 1919; "Die Staatsgewält 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.

Anzumerken ist diese Tatsache darin dokumentiert, dass die Weimarer Verfassung keine deutschen "Staaten" mehr kennt, sie spricht von "Ländern". Der erste Entwurf von Preuss. sowie der Regierungs-Entwurf verwendeten die Bezeichnung "Gliederstaaten" welcher Ausdruck (nach der von Preuss. und Bierke vertretenen organischen Staatstheorie) als "besseres dem organischen Verhältnis zwischen Gesamtheit und Gliedern entsprechend" von Preuss. im Verfass. Ausschuss empfohlen wurde. Mag man nun die Bezeichnung "Land" mit der Begründung, dass sie einfauchliche gewachsene gegenüber dem Kunstausdruck "Gliederstaat" sei, oder aus dem Grunde vorgezogen haben, dass jede Bezeichnung als "Staaten" in folgerichtiger Geltendmachung der Ideen der BV 1919 auch unzweifelhaft abzulehnen sei - in jedem Falle wird die Bezeichnung "Länder" von Sprachgefühl dahin ausgelegt werden, dass "den Reiche nicht mehr gepanzerter Staaten, sondern ungeschützte, lebhafte Länder gegenüberstehen."

Diesem Empfinden gibt ein französisches Werk - von Proudhon 2) die einen der besten Bücher über die neue deutsche Verfassung bezeichnet - Ausdruck wie folgt: "Les anciens éléments de l'état ont perdu leur dignité dans la tempête, ils ne sont plus États-membres 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 in heutiger Sinne, in das öffentl. Recht ein.
2) Abg. Koch, von dem das Antrag auf Ersetzung von "Gliederstaat" durch "Land" ausging: Prot. V. A. Seite.
3) Wilmanns, "Kritische Betrachtungen zur neuen Reichsverfassung" Archiv d. ö. Rechts 39 Seite 227.
4) La constitution allemande du 11 août 1814 (Paris Fayot) von Louis Brunet (bisher jur. Beirat der Frankfurter Wochenschrift in Berlin) Vorwort von Barthélémy, Prof. an der Rechtsfakultät Paris.
5) Proudhon in Berliner Tageblättern (1.8. 1831).