

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

III. Beseitigung der früheren Schranken der Reichsgewalt

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,¹⁾ dass die Weimarer Verfassung keine deutschen "Staaten" mehr kennt, sie spricht von "Ländern". Der erste Entwurf von Preuss sowie der Regierungs-Entwurf verwandten die Bezeichnung "Gliederstaaten", welcher Ausdruck (nach dem 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 ein natürliche gewachsene gegenüber dem Kunstausdruck "Gliederstaat" 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,³⁾ sondern umgängliche, lenksame Länder gegenüberstehen."⁴⁾

Diesem Empfinden gibt ein französisches Werk - von Preuss⁵⁾ als eines der besten Bücher über die neue deutsche Verfassung bezeichnet - Ausdruck wie folgt: "Les anciens éléments de l'empire ont perdu leur dignité dans la tempête, ils ne sont plus Etat-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 im heutigen Sinne, in das öffentl. Recht ein.

2) Abg. Koch, von dem der Antrag auf Ersetzung von "Gliederstaat" 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 französischen Botschaft in Berlin) Vorwort von Barthélémy, Prof. an der Rechtsfakultät Paris.

5) Preuss im Berliner Tageblatt vom 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 Län.-¹⁾dergliederung."

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, "Zusammangehöriges getrennt und Unzusammenhängendes verbunden" war, in Zukunft nicht mehr massgebend sein dürfe, war eine Forderung, in der sich²⁾ nach Beseitigung der Dynastien fast alle einig waren". So forderte z.B. Anschütz³⁾ 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."

1)

Poetzsch 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 unterworfenene Geltung, sondern ist von dem überwiegenden 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 über "Gebietsveränderungen im Innern des Reiches." ³⁾

"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} Ausführungen

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 Anerkennnisses 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 einzelnen 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."

2)

Nach den Erläuterungen von Preuss im Verfassungsausschuss erschien gerade im Hinblick "auf die voraussichtliche Veränderung der Anzahl der Gliederstaaten" die Aufzählung un- zweckmässig; 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) Reichstags-sitzung v.l. April 1871, Sten. Ber. S. 95.

2) Prot. V.-A. Seite 27

1)
Laband 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 Bestimmungen über die Neugliederung des Reiches bis zur letzten Sitzung der Verfassenden 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 genügt ein einfaches Reichsgesetz,

Endgültig entscheidend ist in allen 3 Fällen das Reichsinteresse - "Ueber die Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse und die Interessenlage entscheidet der Reichsgesetzgeber¹⁾ nach souveränen Ermessen." (Sten.Ber. 2147)

"Grundsätzlich steht 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 Bestandteiles 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.)

¹⁾
Bisher *sind* zum Zwecke der Ueberführung Preussischer Provinzen 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.

²⁾
Die Verfahren bei Gebietsveränderungen wurden geregelt durch 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 ~~er~~ schon am Anfang die "möglichste Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung" betont, mit Absatz 3 bis 6 das Referendum¹⁾ 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 Stimmzählung wie auf die Initiative zur Volksabstimmung bestehen in der Literatur Meinungsverschiedenheiten.

In Bezug auf die Abgrenzung des Abstimmungsgebietes kommt Anschütz Komm.³⁾S99 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 über 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 Stimmzählung 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 ¹⁾ "Prinzip des Durchzählens" wendet sich Lucas ! Das Prinzip des Durchzählens führt dazu, dass jedes grosse Land ein kleines in einer auf Bildung eines Gesamtstaates gerichteten Abstimmung majorisieren und ^{über}gewaltigen 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.

zung 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 ~~via Va.~~ ergreifen kann, um eine Volksabstimmung gemäss Art. 18 durchzuführen, in bejahenden Sinne 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. Poetzsch²⁾ (~~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 Ausführungsgesetzes zu Art. 18 und im Anschluss ~~hier~~ in einer Doppelvorlage betrittene 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 des 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" ¹⁾ errichtet.

Das wesentliche Merkmal des Staatsbegriffes angesehen werden kann. Während des Kaiserreiches war es in der Literatur, besonders anlässlich der Fragen der Verfassung Mecklenburgs und der Wahlen zum preussischen Abgeordnetenhaus, zum mindesten unstritten, ob das Reich in das Verfassungsleben der Einzelstaaten eingreifen dürfe. Da ein direkter Anhalt hierzu in der Verfassung nicht gegeben war, folgte man aus dem Artikel 2 RV 1871, nach welchem Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, dass "alle Arten gesetzgeberischer Anordnungen - allen landesgesetzlichen Anordnungen vorgehend, daher auch Bestimmungen der Landesverfassungen durch einfache Reichsgesetze aufgehoben werden könnten."

Die Weimarer Verfassung greift in das Verfassungsrecht der Länder in zweierlei Art direkt ein. Einmal werden in Art. 17. Korollar - Bestimmungen gegeben, sodann finden sich in verschiedenen Artikeln verstreut direkte Regelungen einzelner Landesverfassungsgebiete.

Die Landesverfassungen werden durch Art. 17 dahin normiert, dass nur die Länder demokratische Republiken sein dürfen, während jede rechtliche Möglichkeit von Monarchie sowie von Kaiserthum innerhalb des Deutschen Reiches ausgeschlossen ist. Das föderalistische Prinzip - welches einer Monarchie unendlich weicht - wird bei den Ländern verankert durch Anforderungen über die Wahl der Landesparlamente, die analog dem Reichstagen system festgesetzt werden. Das weitere enthält in Art. 17. auch die Regierungsformen der Länder eine Normierung: entsprechend dem Regierungssystem des Reiches ist die Landesregierung

1) cfr. Poetzsch Jahrbuch XIII. Seite 61.

II 67)

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 - Bestimmungen²⁾ 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 Parlamentarier (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 ausgesprochen 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.

2) In Bezug auf die Aufhebung der iura singulorum 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 süddeutschen 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 Verfassungsausschuss³⁾ vertretenen Ansicht beigepllichtet 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 Stücken 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 Verwaltungs-¹⁾gebiete in reichseinige Verwaltung übergegangen sind.

Die Untersuchungen dieses Abschnittes führen zu dem Ergebnis, dass die 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 Entscheidende ist aber, dass solche Verfügungen gegen den Willen des Landes rechtlich überhaupt möglich sind - eine Erscheinung, die ²⁾weder in der Union noch in der Schweiz ihresgleichen findet."

1) Vergl. unten Seite "Verwaltung"

2) Jacobi Seite 15/16